



**EVALUACIÓN DE MEDIO TÉRMINO**  
**PROGRAMA PRO DESCENTRALIZACIÓN- PRODES EN EL PERÚ**

Rae Lesser Blumberg, Ph.D., Líder de Equipo  
Cecilia Blondet Montero  
Roxana Rocha Gallegos

**ARD**

Reporte Final Presentado a  
USAID/PERÚ  
Oficina de Iniciativas Democráticas  
y  
PRODES

Agosto 2005

# CONTENIDO

---

<b>RESUMEN EJECUTIVO</b>	4
<b>I. INTRODUCCIÓN</b>	10
A. Objetivo Estratégico de PRODES (SO), Resultados Intermedios (IR) y Resultados Sub-Intermedios (Sub-IRs)	11
<b>II. METODOLOGÍA</b>	12
<b>III. PANORAMA GENERAL DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN EL PERÚ</b>	15
<b>IV. EXPLORANDO EL LOGRO DEL SO1 Y DEL IR2</b>	18
<b>V. EXPLORANDO LOS CUATRO SUB-IRS: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b>	25
A. Sub-IR 2.1: “Autoridades y recursos transferidos a los niveles más adecuados de los Gobiernos Sub-Nacionales	25
B. Sub-IR 2.2: “Mecanismos de los Gobiernos Sub-nacionales para lograr la participación ciudadana y la vigilancia del proceso de toma de decisiones establecido en las regiones seleccionadas	28
C. Sub-IR 2.3: “Capacidad mejorada de las instituciones de Gobiernos Sub-nacionales para el cumplimiento de sus principales funciones en las regiones seleccionadas”	33
D. Sub-IR 2.4: “Mayor capacidad de las organizaciones comunitarias de base que representan a los grupos tradicionalmente marginados en las regiones seleccionadas para participar y supervisar la gestión de los gobiernos locales.”	40
<b>VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES CLAVES</b>	44
A. Principales Conclusiones y Recomendaciones	44
B. Recomendaciones Estratégicas	45

<b>VII. RECOMENDACIONES PARA UNA ESTRATEGIA DE SALIDA, BASADA EN LAS PREGUNTAS A-F DE LOS TDR</b>	50
<b>ANEXOS</b>	55
A. Análisis de la Lista de Entrevistas (Cuadros 1 y 2)	56
B. Plan de Trabajo para la Evaluación de Medio Término	58
C. Entrevistas de campo (Ayacucho, Cusco, San Martín y Ucayali)	61
D. Personas entrevistadas en Lima	68
E. Citas seleccionadas de notas tomadas en campo que ilustran los hallazgos claves	70
F. Descripción de las metodologías de evaluación rápida (RAMs)	78

# RESUMEN EJECUTIVO

---

El Programa Pro Descentralización – PRODES, programa de cinco años de duración, nace en marzo del año 2003, con el objetivo de fortalecer el reciente proceso de descentralización, diseñado para apoyar al Gobierno del Perú y a los Gobiernos Regionales y Locales de siete Regiones (Ayacucho, Cusco, Huánuco, Junín, Pasco, San Martín y Ucayali), promover un proceso eficiente, y fortalecer las relaciones de cooperación entre el Estado y la Sociedad Civil. Ha organizado su intervención a través de dos líneas estratégicas de intervención: el Fortalecimiento Normativo e Institucional y el Desarrollo y Fortalecimiento de las Capacidades Locales y Regionales.

Adicionalmente, PRODES cuenta con un Fondo de Incentivos Especiales - FIE, cuyo objetivo fundamental es contribuir a fortalecer las relaciones de cooperación entre el Estado y la Sociedad Civil para hacer visibles experiencias de buena gestión y buen gobierno.

Actualmente, el Programa Pro Descentralización - PRODES se encuentra a la mitad de la implementación de su plan de trabajo y ha considerado que es el momento para evaluar los progresos obtenidos y diseñar su estrategia de salida, proceso para el cual los resultados de la presente evaluación serán un insumo. Para ello, el equipo de evaluadoras ha procedido a la revisión de los documentos básicos del Programa, entrevistas individuales o grupales con los miembros de PRODES, visitas a Regiones y Municipalidades seleccionadas (Ayacucho, San Martín, Ucayali, y Cusco) y entrevistas a los operadores de PRODES así como a sus beneficiarios: autoridades y funcionarios de los Gobiernos Sub-Nacionales, del Gobierno Nacional y grupos de ciudadanos representativos e informantes claves.

Principales Hallazgos: Tomando como base la investigación hecha de la evaluación rápida de un mes en el que se entrevistó a 191 personas (111 hombres y 80 mujeres) de las regiones de Ayacucho, Cusco, San Martín y Ucayali, y en Lima, el equipo llegó a las siguientes conclusiones principales:

1. El proceso de descentralización en el Perú está en progreso, pero su avance se encuentra plagado de dificultades dada la caótica situación política y el resentimiento de gran parte de la sociedad civil.
2. PRODES es un proyecto excepcionalmente bueno y efectivo que se ha convertido en un factor positivo para la promoción del éxito del proceso de descentralización (“el proyecto correcto en el tiempo indicado con la gente adecuada”); ciertamente, parece haberse convertido en un factor clave en el destino de la descentralización:
  - a. Proporciona ayuda valiosa al Ministerio de Economía y Finanzas (por ejemplo, en hacer que los avances técnicos como el SIAF y el SNIP sean más “amigables para el usuario” y, de esta manera, que exista mayor probabilidad de que sean adoptados), además de encontrarse brindando asistencia crucial al CND,

- 
- alcanzado por la ineficiencia e inadecuado desempeño y es, de alguna manera, dependiente del apoyo de PRODES.
- b. También se ha convertido en un defensor y promotor efectivo de las políticas y leyes de descentralización a nivel nacional, y es percibido por gran variedad de actores y observadores como figura neutral y defensor y promotor efectivo.
  - c. Además de su presencia política defensora y promotora a nivel nacional, su cobertura al 100% de las 536 municipalidades en siete regiones – todas con problemas relacionados a la coca y cocaceros – lo señala como más que un proyecto y con mayor alcance que una ONG: es percibido como un programa coherente con amplio impacto en la descentralización en las cuatro regiones donde el equipo lleva a cabo el trabajo de campo.
  - d. Se encuentra produciendo materiales efectivos que han hecho que la descentralización sea más entendible y alcanzable y, con sus ETLs, ha promovido una capacitación efectiva que ha permitido mejorar las capacidades de las autoridades del gobierno local y del personal técnico así como aquellas de los líderes de organizaciones de la sociedad civil; aún ahora está realizando serios esfuerzos para llegar a grupos tradicionalmente excluidos (por ejemplo, mujeres, grupos indígenas).
  - e. Sus logros se basan en un equipo de trabajo que se caracteriza por poseer calificaciones, dedicación y efectividad excepcionales.
3. Las elecciones venideras del 2006 podrían deshacer gran parte del progreso alcanzado (el cual ha sido amplio pero desigual en las regiones visitadas) y podría colocar la sostenibilidad de los esfuerzos de PRODES en situación incierta.
  4. Existe mayor probabilidad de que la descentralización sobreviva al proceso electoral si la asistencia de PRODES continúa y en donde ésta continúe pero, el enfoque actual implica que PRODES retire su intervención de 319 municipalidades de un total de 536 a finales del 2005, es decir, antes de las elecciones del 2006.
  5. La descentralización es un proceso complejo y, asociado al contexto político del Perú propenso al conflicto, requerirá más tiempo alcanzar el “detonante” que conduciría a la institucionalización de lo que ha de durar el actual proyecto PRODES.

Principales Recomendaciones: Tomando como base estas conclusiones, el equipo sugiere que:

1. PRODES, durante el próximo año electoral, deba evaluar la posibilidad de continuar con la asistencia técnica a todos los gobiernos locales facilitando la relación entre las distintas instancias de gobierno local y regional y los ministerios e instituciones del gobierno central. De no ser posible, debe priorizar, por un lado, la relación con los municipios distritales y provinciales que están recibiendo el canon a fin de fortalecer sus capacidades técnicas y por otro, continuar trabajando con los municipios con alta composición social nativa e indígena para promover mecanismos de inclusión. El trabajo con ambos polos contribuirá a fortalecer el proceso y reducir los altos niveles de conflicto social;
2. Es muy importante insistir en los instrumentos que facilitan la interacción entre el Estado y los ciudadanos. En ese sentido, recomendamos que se ponga más énfasis en la articulación de los Planes de Desarrollo Concertado, el Presupuesto Participativo y el Presupuesto Institucional. Así mismo, las asambleas de rendición de cuentas y la vigilancia social son procesos en los que se tiene que insistir. Este juego de instrumentos de accountability son centrales y son los que menos avances han mostrado en lo que va del proceso.

- 
3. PRODES, durante los próximos dos años, debe ser una suerte de interlocutor autorizado, cronista, promotor y negociador entre las distintas instancias de gobierno y la sociedad civil, promoviendo el fortalecimiento de la sociedad civil ahí donde está desarticulada y enriqueciéndola con nuevos actores en donde sí viene funcionando pero de manera limitada.
    - a. Para eso debe contar con “diagnósticos sociales y mapas de poder regionales” y a partir de ahí, elaborar documentos, contribuir a que los líderes sociales se reúnan, discutan sobre temas muy concretos, negocien y formulen sus demandas priorizadas, para dirigirlas tanto a los Presupuestos Participativos como a los planes políticos de los candidatos y posibles gobernantes.
    - b. Asimismo, debe propiciar espacios de negociación entre las organizaciones sociales y las políticas. Atendiendo a su experiencia, debe convocar a reuniones de trabajo en las regiones con agendas muy concretas y seguimiento posterior para fomentar la información, el intercambio y el debate.
    - c. En tercer lugar, debe propiciar una articulación mayor entre las instancias de coordinación de la sociedad civil, donde las hubieran, con los CCR y CCL. Flexibilizando la legislación ahí donde es necesaria.
  4. Sobre los Equipos Técnicos Locales (ETLs) es muy importante que se les capacite tanto en el manejo de los instrumentos, como ya lo viene haciendo, como en temas de contenido sobre el rol de los partidos políticos, la sociedad civil, los conflictos sociales, el mercado y el Estado, la exclusión. Las pasantías entre las distintas regiones puede ser una buena alternativa, como lo son las reuniones frecuentes entre los ETLs, los Coordinadores Regionales y los equipos de Lima. Trabajar con ellos debe ser visto como una inversión para la sostenibilidad del proceso cuando PRODES se retire.
  5. En relación con los grupos tradicionalmente excluidos, PRODES debe ser particularmente pro-activo. Dado que se trata de comunidades indígenas y nativas asentadas territorialmente, en las que una de sus principales riquezas es su institucionalidad, se debe trabajar con sus autoridades y con las autoridades oficiales para articular unas con otras. Es fundamental desarrollar el principio de complementariedad y de colaboración entre las instancias formales y oficiales y las instancias propias.
  6. Las mujeres requieren atención especial de parte de PRODES. Durante el período electoral es conveniente hacer talleres de capacitación para las candidatas a gobiernos locales y regionales, con materiales especialmente preparados para este fin. Estos materiales contribuirán también a que las ONGs locales que trabajan sobre los derechos de las mujeres tengan instrumentos de calidad para replicar y fortalecer la acción sobre las líderes sociales y políticas.
  7. PRODES, sin descuidar el apoyo a los gobiernos locales (especialmente en el 2006), debe apoyar los gobiernos regionales para lograr su acreditación, facilitar las transferencias de competencias y garantizar los mínimos necesarios para la adecuada gestión regional. Pero adicionalmente, PRODES debe contribuir a que los partidos y la sociedad discutan sobre propuestas de planes de desarrollo regional.
  8. Es a partir de esta relación estrecha con las regiones, que PRODES puede, al mismo tiempo, proponer cambios e influenciar en las orientaciones que el MEF, el CND y el Congreso deberían asumir como instituciones del Estado a favor de la descentralización.

- 
9. Es recomendable que, mientras tanto, durante el actual LOP, se brinde a PRODES la flexibilidad de adaptar su programa y actividades a fin de que pueda satisfacer las dinámicas y cambiantes exigencias del proceso de descentralización.

Respecto a los seis temas/preguntas claves relevantes para una estrategia de salida señalada en los Términos de Referencia, quisiéramos enfatizar nuestra recomendación que, de ser posible, el proyecto continúe su trabajo en las 536 municipalidades durante el año electoral 2006, de manera que dicha estrategia de salida deba empezar en realidad en el 2007.

A continuación presentamos un resumen de nuestras recomendaciones en respuesta a las preguntas claves:

- a. Sobre acciones específicas necesarias para contribuir con la continuidad de las prácticas de buen gobierno en planeamiento, presupuesto y control social en las municipalidades objetivo de PRODES, y sobre cómo proporcionar apoyo estratégico para ayudarlos a ser más efectivos en el proceso de acreditación y transferencia (1) después que la asistencia técnica directa de PRODES haya concluido, y (2) durante la transición de autoridades sub-nacionales como resultado de las elecciones pendientes.

Para lograr esto, PRODES debe tratar de ampliar su alcance más allá de los ETLs.

- A universidades interesadas, institutos de investigación, ONGs seleccionadas, etc., ofreciéndoles capacitación sobre la metodología, instrumentos, materiales escritos de PRODES así como de su base de conocimiento;
  - A otros donantes/cooperación internacional a fin de ampliar la base de financiamiento que se destina al proceso de descentralización, de manera que otros posibles proveedores de asistencia técnica puedan hacer uso de los recursos que proporcionen los donantes para hacer avanzar el proceso;
  - A otros socios de USAID en las siete regiones, para planificar coordinaciones sobre posibles áreas de superposición, a modo de minimizar demandas en conflicto en municipalidades sobrecargadas y fortalecer el proceso de descentralización.
  - Adicionalmente, PRODES debe considerar adoptar la “capacitación de capacitadores” enfocada en los años finales de asistencia técnica que brinda a gobiernos sub-nacionales y a la sociedad civil, de manera que aquellos que hayan recibido capacitación puedan, a cambio, capacitar a sus contrapartes.
  - Durante el 2006, antes de las elecciones, PRODES debe capacitar a candidatos (incluyendo a mujeres candidatas) en aspectos básicos de descentralización, y promover foros públicos donde puedan discutir estos temas con audiencias de la sociedad civil.
- b. Sobre cómo el proyecto podría continuar el monitoreo de indicadores PMP después que la asistencia técnica directa haya finalizado:
- Todos menos 6 de los 17 indicadores PMP (incluyendo los que se refieren a los sub-IRs 2.1 y 2.3) son registrados por PRODES o por una entidad con cobertura nacional (CND, MEF) que les proporciona los datos. *Por consiguiente, se recomienda que se mantenga este sistema para los 11 indicadores PMP en cuestión.*
  - Para los otros seis (indicadores 6-10 referidos al sub-IR 2.2., e indicador 17 referido al sub-IR 2.4, con dos medidas) que actualmente son registrados por los ETLs, explorar la factibilidad de capacitar a los Equipos Técnicos Municipales en el registro y envío de los datos. *En consecuencia, se recomienda que PRODES inicie este cambio con una muestra de*

---

*municipalidades de la sierra y de la selva; evalúe las posibilidades de capacitar a los ETM relevantes o personas de OCS en mantener los registros requeridos, y pruebe su iteración. Se recomienda que las modificaciones sean hechas según se requiera, tomando como base los resultados.*

- c. Para que las municipalidades tengan acceso efectivo al mercado de servicios técnicos y de capacitación después de concluir la asistencia técnica directa de PRODES:
- PRODES debe motivar a los Gobiernos Regionales a mantener un inventario de entidades que proporcionen asistencia técnica adecuada, como pre-requisito para promover dicho mercado.
  - Los Coordinadores Regionales de PRODES deberían elaborar la lista de su región, incluyendo ETLs, ONGs, universidades, institutos de investigación, etc.
  - PRODES debe evaluar primero el mercado de asistencia técnica en aquellas municipalidades con capacidad de cubrir los costos de ese servicio (por ejemplo, aquellos que reciban regalías [canon] y que requieran ayuda para manejar el aumento de demandas que acompaña el incremento de recursos).
  - Una vez que la metodología haya sido refinada, PRODES y USAID deben tratar de interesar a otros donantes o, donde sea relevante, a socios de USAID, como una forma de dar apoyo a la asistencia técnica para las municipalidades más pobres, las cuales no pueden subvencionar tales servicios tomando como base únicamente sus propios recursos.
- d. Sobre el mayor impacto y adecuada asistencia a gobiernos regionales, en especial para reforzar el proceso de acreditación e integración regional, nuestras recomendaciones se ven atenuadas por el hecho de (como se explica en la Sección de Metodología, más abajo), todas las personas del gobierno regional que podríamos haber entrevistado en Ayacucho y San Martín se encontraban participando en asambleas para el Presupuesto Participativo durante nuestras visitas a campo y, en Cusco y Ucayali sólo pudimos entrevistar a tres funcionarios regionales debido a dificultades en la coordinación de horarios durante nuestras cortas visitas. Sin embargo, recomendamos que:
- Los esfuerzos para capacitar a los Gobiernos Regionales se inicien formalmente en el 2007, dada nuestra sugerencia de que PRODES se centre en mantener el apoyo a las 536 municipalidades durante el año electoral 2006.
  - En caso de que cualquier macro región sea aprobada en las elecciones del 30 de octubre del 2005 (por el 50% de los votos más uno), PRODES debería conducir una evaluación de las necesidades inmediatas de capacitación de sus autoridades y del personal técnico, además de desarrollar un cronograma para brindar el conocimiento que se requiera con más urgencia a las personas más relevantes.
  - A este respecto, el CND debería asumir un rol, incluyendo la promoción de un proceso de acreditación menos burocrático.
- e. A fin de utilizar de manera más efectiva el Fondo de Incentivos Especiales - FIE para reforzar e institucionalizar habilidades y prácticas democráticas en los gobiernos sub-nacionales y organizaciones de la sociedad civil, recomendamos:
- Primero, que el mecanismo de concurso deba ser continuado en cuanto al dinero del FIE, pero su ejecución mejorada. En particular, debe darse más tiempo de ejecución del trabajo así como mayor asistencia técnica a los gobiernos locales y organizaciones de la

---

sociedad civil que compitieron por estos premios, además de retroalimentación concreta a aquellas entidades que no lo obtuvieron sobre los puntos débiles en sus propuestas.

- Segundo, aunque el dinero del FIE no debería ser usado como “caja chica” para PRODES, se le debería otorgar más flexibilidad en el uso de estos recursos, de manera que, por ejemplo, los estudios que puedan contribuir mejor a “reforzar e institucionalizar habilidades y prácticas democráticas en los gobiernos sub-nacionales y organizaciones de la sociedad civil” puedan ser apoyados por el mecanismo del FIE por lo menos parcialmente.
- f. En cuanto al mayor impacto y áreas adecuadas para brindar asistencia a las OCSs a fin de mejorar y aumentar su participación en el proceso de toma de decisiones:
- Es recomendable que la capacitación dirigida a líderes de OCS ponga especial atención al enfoque de “capacitación de capacitadores” de manera que haya un efecto multiplicador – los líderes pueden transmitir sus nuevos conocimientos a otros miembros dentro de su organización, a fin de ampliar y profundizar la fuente de donde se pueda seleccionar futuros participantes de OCS y líderes en la toma de decisiones del gobierno sub-nacional.
  - Se recomienda que PRODES explore la posibilidad de extender este enfoque de “capacitación de capacitadores” a líderes de partidos, organizaciones y movimientos políticos, para elevar su conocimiento y participación en el proceso descentralizado de toma de decisiones.
  - También se recomienda que PRODES intensifique sus ya significativos esfuerzos para llegar a grupos tradicionalmente marginados (por ejemplo, comunidades indígenas, mujeres), enfocándose en materiales especialmente adaptados y en medios de entrega.
    - Debe ponerse mayor énfasis a la difusión radial, gráficos y otros materiales visuales a fin de poder llegar a líderes de la sociedad civil y de gobiernos locales de áreas rurales más alejadas, y/o de grupos indígenas, ya que es probable que posean una limitada educación o, en el caso de ser indígenas, conocimiento del idioma español.
    - Las emisiones radiales no sólo deberían estar diseñadas en un lenguaje y nivel de dificultad adecuados, sino también deben estar dirigidas a subgrupos específicos (por ejemplo, mujeres vs. hombres indígenas) centrándose en el número de veces y tipos de programas más accesibles para cada subgrupo; los carteles y gráficos deberían también ser ajustados y dirigidos de forma similar.
    - Las versiones más simples de los materiales de capacitación de PRODES que están siendo desarrollados actualmente deben ser probados tanto con líderes de OSC como del gobierno local cuyo nivel de educación sea bajo.
    - Para contribuir a superar el problema de la limitada participación de mujeres líderes, y, en muchos lugares, aún más limitada participación verbal de parte de aquellos que asisten a reuniones sobre descentralización tales como asambleas sobre el Presupuesto Participativo, es recomendable que se brinde capacitación adicional a mujeres líderes en temas de (a) descentralización, (b) principios básicos de género/conciencia de género, y (c) técnicas de promoción y defensa sobre cómo tratar (y obtener recursos de) gobiernos sub-nacionales.

# I. INTRODUCCIÓN

El Programa Pro-Descentralización – PRODES, programa de cinco años de duración, nace en marzo del año 2003, con el objetivo de fortalecer el reciente proceso de descentralización diseñado para apoyar al Gobierno del Perú y a los Gobiernos Regionales y Locales de siete Regiones (Ayacucho, Cusco, Huánuco, Junín, Pasco, San Martín y Ucayali), promover un proceso eficiente, y fortalecer las relaciones de cooperación entre el Estado y la Sociedad Civil, teniendo dos líneas estratégicas de intervención: el Fortalecimiento Normativo e Institucional y el Desarrollo y Fortalecimiento de las Capacidades Locales y Regionales.

Actualmente, PRODES se encuentra a la mitad de la implementación de su plan de trabajo y ha considerado que es el momento para evaluar los progresos obtenidos y diseñar su estrategia de salida, proceso para el cual los resultados de la presente evaluación serán un insumo.

Al equipo de evaluación de medio término le fueron encargados los siguientes tres objetivos, tomados directamente de los Términos de Referencia (TDR):

- a. Evaluar el progreso y contribuciones que el proyecto haya realizado a la fecha en cuanto al logro del SO1, aumento de la capacidad de respuesta de los gobiernos sub-nacionales elegidos a nivel local frente a las demandas de los ciudadanos en las regiones seleccionadas, y a los cuatro (4) sub IRs correspondientes;
- b. Evaluar el progreso, logros e impacto general del proyecto en cuanto a los Sub-IRs y a cuatro componentes de programa, así como las necesidades del proceso de descentralización, especialmente aquellas de (1) gobiernos sub-nacionales municipales y regionales y organizaciones de la sociedad civil, y (2) entidades nacionales, incluyendo el Consejo Nacional de Descentralización, el Congreso de la República del Perú y el Ministerio de Economía y Finanzas.
- c. Brindar recomendaciones estratégicas a preguntas específicas y dar a conocer los hallazgos obtenidos para el diseño de una estrategia de salida del programa sobre [basar] las actividades del proyecto para los años 2006 y 2007 y que contribuirán a la sostenibilidad de los impactos del programa y la replicabilidad de su modelo de intervención.

Adicionalmente, a fin de guiar el proceso que lleva a las recomendaciones sobre una estrategia de salida, el Planteamiento de Trabajo incluyó seis “Temas y Preguntas Ilustrativas” a ser consideradas durante la evaluación:

- a. Sobre acciones específicas necesarias para contribuir a la continuidad de prácticas de buen gobierno en cuanto a planeamiento, presupuesto y control social en las municipalidades objetivo de PRODES, y sobre cómo proporcionar apoyo estratégico para ayudarles a tener mayor efectividad en el proceso de transferencia y acreditación (1) después de concluir la asistencia técnica directa de PRODES, y (2) durante la transición de autoridades sub-nacionales como resultado de las elecciones pendientes;
- b. Sobre cómo el proyecto podría continuar monitoreando los indicadores PMP en las municipalidades objetivo, luego de finalizar la asistencia técnica directa de PRODES;

- 
- c. Para que las municipalidades puedan tener acceso efectivo y eficiente al mercado de servicios de asistencia técnica y de capacitación una vez que la asistencia técnica directa de PRODES a esas municipalidades haya concluido;
  - d. Sobre las áreas más beneficiosas (mayor impacto) y adecuadas para recibir asistencia a nivel regional durante el 2006 y 2007, sobre todo para reforzar el proceso de acreditación e integración regional;
  - e. Para utilizar de manera efectiva el Fondo de Incentivos Especiales a fin reforzar e institucionalizar habilidades y prácticas democráticas en los gobiernos sub-nacionales y organizaciones de la sociedad civil;
  - f. Sobre las áreas más beneficiosas (mayor impacto) para proporcionar asistencia a OCSs para mejorar y aumentar su participación en el proceso de toma de decisiones.

Intentaremos trabajar los tres objetivos y los seis temas y preguntas ilustrativas usando un formato de Conclusiones (Lecciones Aprendidas) y Recomendaciones. Los resultados de la evaluación serán un insumo para PRODES para el diseño de su estrategia de salida. Específicamente, después de presentar la metodología y un panorama general de los principales hallazgos, organizaremos el resto del informe en torno a los cuatro Sub-IRs, seguidos de algunas conclusiones y recomendaciones importantes, además de recomendaciones estratégicas y de una estrategia de salida desarrollada en base a las seis preguntas, a-f, arriba mencionadas.

#### **A. OBJETIVO ESTRATÉGICO DE PRODES (SO), RESULTADO INTERMEDIO (IR) Y RESULTADOS SUB-INTERMEDIOS (SUB-IRs)**

PRODES fue creado con el objetivo de apoyar el Objetivo Estratégico (SO1) referido al “Fortalecimiento de Procesos Democráticos e Instituciones en Áreas Críticas”. Dentro del SO, PRODES se focaliza en el IR 2, “Aumento de la capacidad de respuesta de los gobiernos sub-nacionales elegidos a nivel local frente a las demandas de los ciudadanos en las regiones seleccionadas.” Los cuatro Sub-IRs son los siguientes:

**Sub-IR 1.** Autoridades y recursos transferidos a los niveles más adecuados de los gobiernos sub-nacionales.

**Sub-IR 2.** Mecanismos de los gobiernos Sub-nacionales para lograr la participación ciudadana y vigilancia del proceso de toma de decisiones establecido.

**Sub-IR 3.** Capacidad mejorada de las instituciones de los gobiernos sub-nacionales para el cumplimiento de sus principales funciones en regiones seleccionadas.

**Sub-IR 4.** Mayor capacidad de las organizaciones comunitarias de base que representan a los grupos tradicionalmente marginados en las regiones seleccionadas, para participar y supervisar la gestión de los gobiernos locales.

## II. METODOLOGÍA

Hemos empleado la metodología de evaluación rápida. Al igual que en todas las metodologías de este tipo, tomamos el principio de “triangulación” como nuestra técnica básica para establecer la validez de nuestros hallazgos. La triangulación implica trabajar con una lista focalizada y corta de variables y temas y, para cada una de ellas, reunir datos de (por lo menos) dos fuentes, preferentemente aplicando (por lo menos) dos técnicas distintas de investigación. En nuestro caso, hemos empleado las siguientes: (1) grupos focales y (2) entrevistas a informantes claves, complementadas por (3) observación de reuniones relacionadas al proceso de descentralización, y (4) revisión de documentos del proyecto y otra bibliografía relevante. Es precisamente el proceso de triangulación – el que constituye un intento sistemático en la validación cruzada – que coloca a las metodologías de evaluación rápida más allá de un libro diario o de investigaciones “autor y padre”.

Las evaluaciones rápidas, incluyendo la que venimos desarrollando, involucran una variedad de pasos (referirse al Anexo F sobre el panorama general de los principales componentes y fases de una evaluación rápida). En nuestro trabajo, empezamos con una revisión de datos secundarios, incluyendo documentos internos del proyecto, según se listan en el Adjunto 1 de los TDR (“Documentos de Referencia”), y otra literatura relevante de fuentes distintas a proyectos. La primera puede considerarse parte del “ángulo de visión interno” y, el material de fuentes distintas a proyectos, puede ser considerado como parte del “ángulo de visión externo.” Dicho de una manera más general, las evaluaciones rápidas, de forma ideal, examinarán tanto los “ángulos de visión internos” y los “ángulos de visión externos.”

Específicamente, el punto de vista “interno” proviene del proyecto – sus documentos, gestión, personal técnico-profesional y beneficiarios – mientras que “la visión del ángulo externo” ha sido obtenida de distintas fuentes. Los rangos varían entre referencias obtenidas de entrevistas con otros donantes, entidades del gobierno, ONGs, investigadores y académicos de áreas afines, así como a grupos de control (donde fueron factibles de realizar). Los grupos control consisten en personas similares al grupo objetivo en cuanto a características socioeconómicas y socio demográficas, pero que no han estado involucradas en el proyecto en ninguno de sus aspectos. En el caso de nuestro trabajo de campo en las cuatro regiones que elegimos junto con USAID y PRODES (como se indica más abajo: Ayacucho, Cusco, San Martín y Ucayali), no ha sido posible usar grupos de control verdaderos debido a que el proyecto se encuentra trabajando en todos los distritos (municipalidades) de cada provincia de las cuatro regiones. De hecho, también tiene cobertura de casi el 100% en las siete regiones en las que interviene. En suma, no se disponía de un área o grupo de control que hubiésemos podido tocar donde no hubiéramos esperado algún tipo de involucramiento en las actividades relacionadas al proyecto.

Para superar esta dificultad, elegimos regiones que diferían en cuanto al tiempo de su relación con PRODES, es decir, donde el proyecto ha intervenido por períodos largos vs. períodos cortos. Por ejemplo, Cusco es la región que se ha integrado más recientemente al proyecto, en Febrero-Marzo del 2005. También optamos por la variación en el grado de éxito de intervención del proyecto, es decir, visitando municipalidades en las que el personal técnico de PRODES consideró tener más vs. menos éxito en términos de alcanzar los objetivos del proyecto. Por ejemplo, realizamos un viaje especial a una municipalidad distrital (Yantaló) en San Martín,

---

donde han existido grandes dificultades para lograr la cooperación del alcalde y del Concejo (regidores), quienes, según el Coordinador Regional de PRODES, mantenían un punto de vista negativo sobre la participación popular en “sus” presupuestos y gobierno. (El informante clave que entrevistamos, miembro del Concejo, negó que el alcalde y el Concejo se opusieran a la participación ciudadana y culpó a los mismos ciudadanos de la falta de participación: “son apáticos y desinteresados,” expresó.)

Nuestras entrevistas a informantes claves y grupos focales (ver Cuadro 2, Anexo A) incluyeron a una gran variedad de actores relevantes, de dentro y de fuera de la órbita de PRODES. Realizar un número importante de grupos focales como hemos hecho contribuye a lograr una “validez convergente,” ya que pudimos ver cómo subgrupos diferentes dentro de una localidad, con diferentes intereses en el proceso de descentralización, respondían a una lista similar (pero lejos de ser idéntica) de temas y preguntas base de discusión.

De hecho, una de las ventajas de la evaluación rápida es que las “listas de temas” que se usan en vez de un cuestionario rígido están diseñadas para (1) ser adaptadas a una situación específica del grupo que está siendo entrevistado, y (2) ser desarrolladas a medida que cada nueva entrevista contribuye al mosaico que surge del funcionamiento e impacto del proyecto, en el contexto de los lugares de investigación específicos. Tales listas flexibles son parte de la razón por las que las evaluaciones rápidas son más sensibles y sensitivas que las encuestas, las cuales dependen de cuestionarios estandarizados que no pueden ser modificados sin causar gran agitación una vez iniciado el trabajo de campo. Por lo general, la ciencia se define como (1) acumulativa, y (2) auto correctiva. Las listas de temas en una evaluación rápida podrían no seguir todos los cánones de la ciencia pero sí satisfacer estos dos criterios. Pueden ser modificados para tomar en consideración nuevas ideas o información. También pueden ser afinadas para ajustar diferencias culturales, de género, étnicas, de clase y otras, y puedan así responder a las diferencias dentro del contexto local (“variables exógenas”).

La mayoría de nuestros grupos focales fueron pequeños, con una tendencia central de cinco participantes. Este parece haber sido el número ideal para procurar una exposición completa y abierta de puntos de vista. De hecho, un siglo de investigación de psicología social ha establecido que los grupos mayores de cinco empiezan a desarrollar una estructura clara de liderazgo, con uno o dos participantes dominando y uno o más retirándose, diciendo poco o nada. En aquellos grupos mayores de cinco - especialmente en aquellos de siete - distinguimos clara evidencia de esta ocurrencia (por ejemplo, en una reunión con autoridades en Pucallpa.) Hasta el punto donde nos fue posible, también intentamos tener grupos focales homogéneos en los que las personas con intereses (potencialmente) contrarios, por ejemplo, autoridades de distintos niveles tales como distrito vs. región, grupos de mestizos vs. grupos indígenas, o, en algunas situaciones, hombres vs. mujeres, no fueron agrupados en una misma reunión.

El resultado final fue un gran volumen de datos de calidad y el surgimiento de algunos patrones interesantes y relevantes en el mosaico creado por piezas de la técnica de evaluación rápida.

El equipo responsable de la evaluación de medio término empezó por definir su estrategia de investigación con USAID y PRODES. Se decidió que visitásemos dos regiones de la sierra: Ayacucho, donde el programa ha venido funcionando desde el 2004, y Cusco, donde inició sus actividades hace escasamente cinco meses antes de nuestra llegada. En la Selva, todos estuvieron de acuerdo en que deberíamos visitar San Martín y Ucayali, en donde el proyecto ha funcionado desde el 2004, pero había temas relevantes de corte transversal, como el de poblaciones indígenas. Hicimos una selección preliminar de provincias y distritos dentro de cada región pero, a este punto, intervino el nivel de conflicto existente en el Perú, de tal manera que nuestros destinos finales estuvieron determinados por donde y cuando era factible ir con relativa

---

seguridad. Por ejemplo, tuvimos que recortar nuestros planes en Ayacucho debido a que se había convocado a una huelga general para lo que hubiera sido nuestro último día de visita. Asimismo, tuvimos que hacer algunos ajustes a nuestro cronograma y destinos debido a que algunas rutas habían sido tomadas por cocaleros.

En términos de tiempo, la evaluación de medio término se inició con una semana de reuniones en Lima (Junio 18-25, 2005) seguida de dos semanas en el campo (Junio 27-10). Un día en Lima 7 de Julio y una semana final, Julio 7-10, dieron como resultado una pocas entrevistas más.

En términos de números, se entrevistó a un total de 191 personas, 111 hombres (58.1%) y 80 mujeres (41.9%). El Cuadro 1 presenta información sobre las personas de gobiernos sub-nacionales a quienes entrevistamos en las cuatro regiones; el Cuadro 2 presenta información sobre el resto, es decir, aquellos pertenecientes a organizaciones de la sociedad civil, gobierno nacional, y distintos institutos de investigación, donantes internacionales, etc.

Como puede apreciarse en el Cuadro 1 (en el Anexo A), entrevistamos a un total de 48 personas de distintos niveles de gobierno sub-nacional, 36 hombres (75%) y 12 mujeres (25%). Y, como será discutido posteriormente, sólo tres personas (todos hombres) procedían del nivel de Gobierno Regional: el jefe de planeamiento de la región Cusco, y los jefes de planeamiento y presupuesto, y desarrollo económico de la Región Ucayali. Esta situación no obedeció a la falta de intento. Sin embargo, a medida que avanzaba, en dos regiones, Ayacucho y San Martín, todas las autoridades y funcionarios del nivel regional que esperábamos entrevistar se encontraban asistiendo a asambleas sobre el presupuesto participativo durante todo el tiempo de nuestra visita a campo. En las otras dos regiones, Cusco y Ucayali, las ajustadas agendas de las autoridades y funcionarios del gobierno regional dieron como resultado que sólo pudiésemos realizar las tres entrevistas que mencionáramos anteriormente.

No obstante, nuestras entrevistas cubrieron una considerable variedad en cuanto a nivel de gobierno, En la Sierra, entrevistamos a 8 personas pertenecientes al nivel distrital, a 9 de nivel provincial, y (como se mencionara anteriormente) 1 varón del gobierno regional (N=18, 13 hombres, 72.2%, y 5 mujeres, 27.8%). En la Selva, entrevistamos a un total de 14 personas: 10 pertenecientes al nivel distrital, 2 al nivel provincial y a 2 varones del nivel de gobierno regional mencionados anteriormente. Esto hace un total de 12 varones (85.7%) y 2 mujeres (14.3%). El Cuadro 1 proporciona más información sobre estas 48 entrevistas, incluyendo los nombres de las provincias y distritos de cada región de donde procedían los entrevistados.

El Cuadro 1 (en el Anexo A) muestra el panorama general, dividiendo al total de 191 personas en las 143 que fueron entrevistadas en las cuatro regiones y Lima, quienes pertenecían a la sociedad civil y al gobierno nacional (75 varones, 52.4%, y 68 mujeres, 47.6%), así como a los 48 del gobierno subnacional. La abrumadora mayoría de informantes claves, por ejemplo, personas procedentes de institutos de investigación y de donantes internacionales, tenían alguna relación y conocimiento directo sobre PRODES. Esto también ocurre con la mayoría de personas entrevistadas provenientes de la sociedad civil. Con cerca de 200 entrevistados, pudimos usar la figura de “triangulación” de nuestra metodología de evaluación rápida para obtener mayor provecho, información de verificación cruzada. De esta manera, por ejemplo, aunque realizamos sólo tres entrevistas de personas pertenecientes al gobierno regional, solicitamos a los otros entrevistados en las cuatro regiones que nos dieran sus percepciones sobre el gobierno regional y obtuvimos respuestas muy consistentes: fue descrito como un nivel de gobierno muy nuevo, que aún está cargado de conflictos y que intenta crear una identidad y un plan de acción. Técnicamente, esto podría ser considerado como “validez convergente”.

### **III. PANORAMA GENERAL DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN EL PERU**

El actual proceso de descentralización del Perú constituye un nuevo intento por desconcentrar y descentralizar el País, necesidad y reclamo histórico de los pueblos del interior. El Gobierno actual recibió como legado de los anteriores gobiernos los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR), entidades que constituyeron el último intento de descentralización del país, iniciado en el Gobierno del Partido Aprista, el que concluyó como un proceso inicial de desconcentración de la administración pública, puesto que ninguna capacidad o función fue transferida a las Regiones.

Por otro lado, la conformación de las Regiones tuvo problemas de aceptación por la población local, por la forma vertical de imposición y la falta de consenso popular. Así tenemos el conflicto San Martín – La Libertad, que originó que el proceso quedara detenido en forma indefinida.

En el período 1990–2001 permanecen los CTARs como entes administrativos de desconcentración parcial del aparato administrativo público, sin mayor avance en el proceso de descentralización. Además esta decir que durante este período la administración del país se vuelve más concentrada. Se crea el FONCOMUN y le retiran la incipiente descentralización tributaria que tenían las Municipalidades Provinciales, en especial a Lima Metropolitana, a efecto de hacerlos depender de las transferencias económicas del Gobierno Nacional.

Con el actual Gobierno se inicia un nuevo proceso de descentralización. Se modificó la Constitución y se promulgan dos Leyes importantes: la Ley de Bases de la Descentralización y la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales; concurrentemente, se convoca a elecciones para elegir por primera vez en la historia del país a las autoridades regionales.

Características de este nuevo proceso:

- Se constituye sobre la base territorial geográfica de los actuales Departamentos y en el especial caso de Lima-Callao, los separa en tres gobiernos regionales (Callao, Lima Metropolitana y Lima Provincias); el caso de Lima Metropolitana es “sui generis”, la Municipalidad Metropolitana hace las veces de gobierno regional.
- Se crea un espacio de debate institucional legal en los Gobiernos Sub-Nacionales para la Sociedad Civil, entendiéndola por ésta, a aquella que se encuentra conformada por las personas que no forman parte de las Instituciones del Estado.
- Falta de un modelo final del proceso de descentralización y de consenso por la sociedad peruana en su conjunto.
- Dualidad de la voluntad política del Gobierno Nacional. El Presidente de la República ha reiterado en distintas oportunidades su firme voluntad de llevar a cabo este proceso, sin

---

embargo esto se contradice con los mecanismos selectivos de regulación del proceso: Consejo Nacional de Descentralización, mecanismos de aprobación de los planes de transferencias, Ley de Acreditación, exclusión de Gobiernos Regionales de ciertas transferencias sectoriales.

- Los actores políticos del proceso y especialmente los Gobiernos Sub-Nacionales, se frustran debido a que inicialmente asumieron que iban a recibir mayores recursos y a tomar decisiones en forma autónoma, ajenas al Gobierno Nacional.
- La improvisación de las medidas, evidenciando: falta de capacidades institucionales en los Gobiernos Sub-Nacionales para asumir sus tareas; un marco legal incompleto; un proceso impuesto muchas veces en forma vertical, sin validación y legitimación, lo que ocasiona problemas de superposición de funciones entre los Gobiernos Distritales y Provinciales o entre los Gobiernos Provinciales y Regionales o entre estos y el Gobierno Nacional; resistencia de autoridades y ciudadanos, entre otros.

### **Conclusiones sobre el estado y las necesidades del proceso de la descentralización**

1. La descentralización es un proceso que avanza de manera desigual, lento y conflictivo. Existen diferencias notables entre los diferentes gobiernos locales por efecto de su ubicación, recursos disponibles y condición:
  - a. sierra y selva
  - b. rural y urbano
  - c. con canon y sin canon
  - d. con población migrante o nativa
  - e. con experiencia organizativa previa (social y/o política)
2. Los gobiernos regionales presentan una mayor situación de inestabilidad, deslegitimación y distancia frente a la población que los gobiernos municipales. La relativa novedad de su constitución, así como la improvisación, falta de lineamientos claros (competencias y transferencias) y una abigarrada legislación complican su desempeño. A ello se suma el desprestigio de los partidos políticos y la frivolidad y ostentación de poder de los mencionados gobiernos.
3. La presencia o ausencia de proyectos políticos regionales y, en general, de una concepción regional del desarrollo de la región es clave para pronosticar los grados de éxito en el futuro inmediato de las regiones. Donde se vislumbra un proyecto político regional, con liderazgos reconocidos, a pesar de la inestabilidad actual, se puede ir construyendo una ruta. (caso de San Martín y Ucayali en la amazonía).
4. Los gobiernos locales se encuentran mejor organizados a pesar de las limitaciones de la Ley Orgánica de Municipalidades. Hay diferencias considerables entre los municipios urbanos y los rurales. Entre los principales problemas se encuentra: la situación laboral del personal (contratados y nombrados), los reducidos presupuestos y las deudas asumidas por pagar, en el caso de los municipios de sierra, y el canon y la ampliación presupuestal en los municipios de selva, lo que constituye un problema por resolver ante la falta de capacidades locales e instrumentos de gestión para tomar decisiones, elaborar presupuestos con eficiencia y transparencia, priorizar y presentar proyectos viables y ejecutarlos.
5. La población, en términos generales, está desmotivada, apática y desconfiada frente a sus autoridades. La sociedad pobre no sabe qué quiere, qué podría querer, qué podría pedirle a su

---

autoridad como ciudadanos; por lo tanto o no exige o lo exige todo. La desidia y el desinterés por participar rápidamente puede convertirse en una movilización violenta. No han tenido dinero, ni instituciones, ni han tenido autoridades confiables, ni han participado mayormente. La noción de derechos es muy abstracta y la de deberes esta muy desdibujada, y si bien existe un discurso bastante generalizado sobre los derechos del ciudadano divulgado por las ONGs en las últimas décadas, no saben bien qué significa esto. Por eso es preciso una orientación clara para desarrollar y fortalecer la noción de ciudadanía entre la población rural y de menores recursos.

6. La participación, tal como está actualmente normada en la legislación, es una novedad de este proceso de descentralización, tanto para las autoridades como para la ciudadanía. No existen referentes claros sobre cómo participar y para qué hacerlo; es un proceso de aprendizaje y se va definiendo en el día a día, razón por la cual puede ser muy confusa y variable. Por el momento, solo unos cuantos grupos participan, aunque este porcentaje ha aumentado de manera importante del año pasado al presente. La participación social es mayor en los municipios rurales y pequeños que en las municipalidades provinciales y de ciudades intermedias.
7. Cuanto más se abren los canales de participación a muy distintos grupos sociales, más difícil es la acción política. Esto es particularmente complicado ante la ausencia de liderazgos y de partidos políticos que canalicen las demandas de la población. Si no hay sintonía entre las autoridades y la población, este marco participativo puede llevar a una mayor fragmentación y propender al conflicto social. La violencia es una amenaza permanente a la gobernabilidad local y regional. En cambio, donde comienza a haber una sintonía entre gobernantes y gobernados los conflictos tienden a ser negociados, concertados y las demandas a ser canalizadas.
8. En muchos casos, esta situación de desconexión entre la autoridad local y la población viene siendo relativizada y procesada mediante una adecuada aplicación del Presupuesto Participativo. Inicialmente generó frustración, e incluso, hay muchos lugares en donde el presupuesto no ha permitido concretar las obras priorizadas, generando revueltas sociales. Sin embargo, en muchos otros lugares, especialmente donde el presupuesto se ha incrementado por el canon, el Presupuesto Participativo está operando como un mecanismo de canalización, negociación y procesamiento de los conflictos. De obras menores se está pasando a proyectar inversiones en infraestructura mayor: aulas, hospitales, caminos; al diseño de proyectos productivos; de servicios para mejorar la capacidad productiva local o incluso, aunque en menor medida, se están destinando recursos para la inversión en capital humano, en capacitación técnica para funcionarios y pobladores.

## IV. EXPLORANDO LOS LOGROS DEL SO1 Y EL IR2

Las actividades del Programa Pro Descentralización están orientadas a contribuir en el logro del Objetivo Estratégico N° 1 de USAID (SO1) “Instituciones y procesos democráticos fortalecidos en áreas críticas”. Dentro de este objetivo estratégico PRODES focaliza sus esfuerzos en el cumplimiento del Resultado Intermedio 2: incrementar la capacidad de respuesta de los gobiernos regionales y locales frente a las demandas ciudadanas, así como la capacidad propositiva de las organizaciones sociales en regiones seleccionadas.

En este marco queremos destacar lo siguiente:

- El proyecto de descentralización de PRODES ha tenido un amplio y positivo impacto. Esto incluye un claro progreso respecto al IR2: en todos los lugares que visitamos, escuchamos a las autoridades locales y al personal técnico expresarse del concepto y de algunos de los nuevos mecanismos del proceso de descentralización como algo positivo, en especial sobre el Presupuesto Participativo (PB). Con frecuencia, hacían declaraciones que eran ellos los que promovían estos cambios, y que la ciudadanía y la sociedad civil eran apáticos o deficientes en la forma como estaban aplicando los nuevos mecanismos (PB, comités de vigilancia, sesiones de sensibilización, etc.)
- En relación al tiempo, no hay duda de que PRODES ha ingresado al campo de la descentralización en el momento indicado para ayudar a lanzar el primer componente principal de la descentralización dirigido directamente al involucramiento ciudadano, el Presupuesto Participativo. En relación al personal, PRODES ha podido seleccionar algunos de los más calificados individuos, cuyas excelentes referencias en los campos relevantes van a la par con su entusiasmo y dedicación con los objetivos del proyecto. En relación al diseño del proyecto en sí, este también parece estar particularmente bien establecido para cubrir las brechas de un proceso de descentralización respaldado por un deseo político cuestionable en lo alto, y una entidad pública nueva menos que exitosa, el Consejo Nacional de Descentralización, como agencia ejecutiva clave.
- Es destacable la constante autoevaluación del Programa y la identificación de aciertos y debilidades. Esta característica es la base para adecuarse a una realidad social y políticamente inestable y conflictiva.
- El Programa se asienta en un acertado análisis del contexto. Tiene identificadas las debilidades institucionales y políticas y en base a esa identificación diseña su intervención.
- A pesar de tener muy claras las limitaciones del proceso, PRODES apuesta de manera entusiasta y creativa por su fortalecimiento buscando hacer de éste “un proceso democrático y redistributivo, que pueda producir autonomías, desarrollo con inclusión y que genere nuevas capacidades en los distintos actores”. Entre los desafíos se propone: impregnar al proceso de

---

una visión programática, completar el marco normativo con normas claves, promover y desarrollar modelos de gestión adecuados a la diversidad del país, promover acuerdos de gobernabilidad, toma de decisiones, planificación, presupuesto, gestión y vigilancia.

- El enfoque del Programa, en el sentido de trabajar con todos los gobiernos sub nacionales (regional, provincial y distrital) y la población de las regiones involucradas, bajo un mismo planteamiento metodológico le ha permitido tener una presencia regional, generar una suerte de lenguaje común entre las instituciones de gobierno, la ciudadanía y las instituciones de desarrollo y de este modo, diferenciarse del trabajo de las ONGs locales. Ésta, bien sea por decisión política o por cuestiones presupuestales, tradicionalmente han limitado su área de acción a determinadas zonas, dejando muchas otras sin atención. Y aplicando metodologías diversas, de acuerdo a su propia concepción del desarrollo. El efecto de esta intervención diferenciada ha sido la fragmentación social y política. Al no haber un centro fuerte, se ha reforzado una suerte de “feudalización” del territorio. La presencia de PRODES en ese escenario, la decisión de trabajar con las mejores ONGs locales como parte del programa y con la misma metodología está contribuyendo a superar, poco a poco, estos problemas, tal como lo reconocen las mismas ONGs participantes.

De manera muy directa refiere Iván Cisneros de AMUVRAE:

“Lo bueno de PRODES es que no es una ONG más. Es un Programa, que trabaja en todo el territorio regional, eso hace una gran diferencia, y las instituciones que trabajamos directamente tenemos una misma metodología que también otras instituciones están comenzando a usar”.

- Disponemos de muchas citas como ésta en nuestras notas de campo, las cuales pueden usarse como apoyo de nuestros hallazgos. Sin embargo, por cuanto a brevedad, hemos colocado la mayor parte en un apéndice, Anexo E. Estas citas se presentan con una frase que identifica el tema bajo discusión, de manera que los interesados pueden vincularlos al texto principal.

Un aspecto interesante de resaltar es que si bien se valora esta “homogenización” del territorio y la existencia de una metodología con reglas, procedimientos e instrumentos muy claros y con contenidos bien planteados, la relativa flexibilidad en la acción y aplicación, dependiendo de las características particulares es un acierto que los equipos reconocen.

- Como se analizará mas adelante de manera desagregada, PRODES ha contribuido a incrementar la capacidad de respuesta de muchos de los gobiernos regionales y locales del área de trabajo. Y ha fortalecido el proceso de participación social. Estos aportes, sin embargo, varían dependiendo de un conjunto de factores del entorno social, económico y político en que se ubican las distintas instancias de gobierno en las regiones del area de influencia de USAID. Uno de los más grandes contrastes compara los distritos más pobres de la Sierra, ubicados a más altura y con poblaciones indígenas densas, con distritos de rápido crecimiento de la Selva que reciben regalías de fuentes de recursos naturales (por ejemplo, gas). En el Anexo E presentamos algunas citas que contrastan estas áreas dispares.

Las reacciones de dos autoridades, uno de un distrito pobre de Ayacucho y el otro de un distrito de rápido crecimiento en San Martín (ver Anexo E para citas), son entusiastas en cuanto al desempeño de PRODES. Les ha permitido comprender la legislación e iniciar un proceso de adaptación al nuevo marco normativo. Sin embargo, el punto de partida y el nivel de desarrollo en el que cada cual se encuentra, son elocuentes de las diferencias regionales. Ambos distritos han sido duramente afectados por la violencia política. Vilcashuamán, con una fuerte presencia de SL y de las FFAA (informe de la CVR) y Soritor, con presencia del MRTA y también una

---

base militar. Decenas de desaparecidos en ambos lugares. (Sería interesante averiguar la tasa de analfabetismo en cada distrito y el promedio de años de estudio pienso que no debe ser muy distinto a la fecha.)

Sin embargo, mientras el primer distrito se encuentra en una provincia serrana, en extremo pobre y relativamente aislada de la capital de la región Ayacucho, con un alto porcentaje de población indígena quechua hablante, el segundo distrito se encuentra en el próspero valle del Alto Mayo, muy cerca a la carretera asfaltada Fernando Belaunde, con asociaciones de pequeños productores de café orgánico para exportación, asociaciones de arroceros y pequeños ganaderos que cuentan con una planta lechera que provee al programa del vaso de leche de los distritos aledaños y además produce para el mercado regional. Todos, hombres y mujeres, hablan castellano y el porcentaje de población indígena es muy pequeño. Se trata más bien de población migrante que viene de Piura, Cajamarca y Amazonas y ya tiene una generación de lugareños con una fuerte identidad como Soritorinos. La composición social y étnica, y la cercanía o lejanía a la carretera parecería que son determinantes para explicar actitudes y horizontes de futuro.

Esto no significa que la figura es 100% positiva, ya que surgieron algunas pequeñas pero consistentes críticas y la mayoría sobre que: (1) aún se requiere de más capacitación para distintos grupos, los cuales varían desde el personal técnico del gobierno local a, especialmente, líderes de la sociedad civil, y (2) PRODES y sus Equipos Técnicos Locales no estaban trabajando (de acuerdo al diseño) en la mayoría de comunidades alejadas (centros poblados), y/o con materiales suficientemente simples para llegar a la población de más baja educación que vive alejada de las municipalidades distritales. Además, también se ha sugerido mayores esfuerzos para (3) llegar a grupos indígenas en sus propios lenguajes, y (4) trabajar más con mujeres líderes de la sociedad civil – no sólo para aumentar su participación, sino también para motivarla a expresarse.

Sin embargo, para ser justos debería notarse que el plan de trabajo actual de PRODES indica precisamente el desarrollo de materiales más simples dirigidos a pobladores rurales, además de que los recientes esfuerzos realizados han incluido la producción de materiales y una guía de género en lengua indígena.

## **Conclusiones generales sobre PRODES**

1. En el escenario trazado, el rol de PRODES ha sido determinante para fortalecer el precario proceso de descentralización.
2. Su intervención como “bisagra” entre las instancias del gobierno central (MEF, CND) y el Congreso de la República, y entre éstas y los gobiernos regionales, municipales y la sociedad, ha sido un factor fundamental de estabilización del proceso. Esta afirmación ha sido corroborada por los distintos actores entrevistados a lo largo de la evaluación.
3. PRODES tiene un plan definido, objetivos claros, un personal altamente capacitado que cree en lo que está haciendo y que sabe hacerlo con excelencia y creatividad y tiene metas bien puestas que va cumpliendo acertadamente. Es de resaltar el buen criterio, la inteligencia y el sentido común con que el programa va desarrollando sus acciones y respondiendo a los objetivos trazados.
4. Sus principales aciertos se encuentran en su rol neutral y de facilitador del proceso; en la capacidad de informar de manera calificada y rigurosa a los distintos estamentos sobre su rol y sus atribuciones; en las alianzas estratégicas para la negociación y el cabildeo oportuno entre las instituciones estatales (MEF, CND, Congreso) aportando al diseño normativo, con la incidencia en la aprobación de leyes como la del Sistema de Acreditación y su reglamento, de Incentivos para la Integración y Conformación de las Regiones y su reglamento, de

---

Descentralización Fiscal, entre otras; en el seguimiento persistente para conseguir cumplir el objetivo; en la elaboración de instrumentos para los diferentes públicos con los que trabaja (balances, resúmenes informativos, boletines, instructivos, cartillas, afiches) con información clara, confiable, ordenada, y comprensible para aprender y desarrollar los pasos del proceso; en la capacitación sostenida a los actores participantes; y, en términos generales, en la capacidad para anticiparse a los problemas que puedan surgir por las deficiencias de las instituciones nacionales o para acortar brechas entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales a fin de facilitar la marcha de la descentralización.

5. El enfoque y la metodología del programa es eficiente y bien reconocida por los distintos actores, incluyendo a otros representantes de la cooperación internacional. Trabajar con dos equipos (el de Lima que monitorea el conjunto y los Coordinadores Regionales y ETLs, como soporte técnico en provincias) está mostrando buenos resultados para la acción coordinada y de facilitación que se propone. Así mismo, los cursos ofrecidos, los estudios, los materiales, los talleres de capacitación y las acciones de facilitación son bien recibidas y agradecidas.
6. Se ha evidenciado en el trabajo de campo, a través de las entrevistas a algunas autoridades y funcionarios locales y representantes de la sociedad civil, que PRODES ha cumplido con los objetivos trazados en los convenios, especialmente en lograr que los Gobiernos Locales hayan emitido las ordenanzas regulando el Presupuesto Participativo de su localidad, y la conformación de los Consejos de Coordinación Local, para luego proceder a la aprobación de los Presupuestos Participativos.
7. En efecto, en los Gobiernos Regionales, las Municipalidades Provinciales y Distritales entrevistadas se han llevado a cabo las acciones para implementar los mecanismos de participación ciudadana gracias a la labor de facilitación de PRODES. Los Presupuestos Participativos y la conformación de CCR y CCL con mayor éxito que las asambleas de rendición de cuentas. En muchos casos se cumple con lo que señala la ley, pero no se entiende bien, ni se conocen cabalmente las atribuciones y responsabilidades que esta participación trae consigo. Al respecto, tanto los funcionarios como los dirigentes de la sociedad civil manifestaron su interés en que PRODES pueda contribuir a flexibilizar los mecanismos de participación ciudadana, a fin de adaptarlos a las realidades particulares y que los ayude a la articulación de los Presupuestos Participativos aprobados con los Planes de Desarrollo Concertado tanto a nivel Distrital, Provincial y Regional.
8. Gracias a la facilitación del programa los grupos tradicionalmente excluidas de los procesos de gestión de los Gobiernos Sub-Nacionales han incrementado su participación en la formulación del Presupuesto Participativo. Sin embargo, si bien el esfuerzo desplegado ha sido importante, por el nivel de exclusión en que se encuentran, éste es aun insuficiente.
9. Si bien PRODES es una institución cuyos productos son confiables para la mayoría de los sectores participantes, lo que constituye un valor enorme en una sociedad que no confía fácilmente en nadie ni nada, ser un programa de USAID es un factor de distancia y desconfianza en determinadas zonas. USAID, como agencia, ha perdido legitimidad en los últimos años. Muchas de las personas entrevistadas indicaron que su asociación a entidades como Chemonics o DEVIDA han dañado la imagen de donante que anteriormente tenía. Algunos informantes indicaron que para la población y las autoridades, tanto el programa de desarrollo alternativo -que habría funcionado muy deficientemente- como las malas prácticas de sus funcionarios (prepotencia, relajo, abuso, ostentación, desprecio por la población del lugar etc.) han llevado al descreimiento y rechazo de sectores de la población. Esta constatación es preocupante pues puede resquebrajar la buena impresión y acción de su programa PRODES en las zonas de intervención.

- **Los Coordinadores Regionales (CRs) de PRODES.** Los cuatro coordinadores de las regiones visitadas presentaron un trabajo satisfactorio. Han demostrado una estrecha relación

---

con sus ETLs, un conocimiento adecuado de la región y sus características, buena relación con las autoridades, tanto regionales como locales y buena disposición y entusiasmo para el trabajo. Las reuniones y la convocatoria para realizar las entrevistas y grupos focales fueron bien planteadas y mostraron mucha preocupación por el cumplimiento de las citas y los compromisos, lo que implica un cuidado con sus contrapartes y da cuenta de un estilo de relación adecuadamente respetuoso.

Sin embargo, en algunos aspectos, el conocimiento colectivo y la experiencia de los CRs podrían ser mejor explotados. Por ejemplo, sería posible que, de manera colectiva, puedan abordar los factores que contribuyen a mejorar los niveles más altos y los más bajos de capacidad en los gobiernos sub-nacionales.

Ya se han discutido, como factor de nivel de éxito del proyecto, las grandes brechas entre las municipalidades de Ayacucho, pobres y situadas en altitud, y las municipalidades de la selva, las cuales son más dinámicas y reciben regalías. Sería interesante y potencialmente útil reunir a los CRs en una “sesión de lluvia de ideas” sobre los factores que procuran el mayor éxito del proyecto en las distintas (tipos) de municipalidades. Hemos escuchado a los CRs brindar ideas relevantes a su área pero pensamos que como grupo, podrían proporcionar una lista de “condiciones bajo las cuales” el éxito es más vs. menos probable. Tal ejercicio podría tener aplicación inmediata en la finalización de una estrategia de salida, ya que una de las recomendaciones de la presente evaluación es que el retiro planeado de las 319 municipalidades a fines del 2005 sea retrasado un año y, **sin esto**, que se disponga de criterios fundamentales distintos a la duración de la asistencia que proporciona PRODES, los cuales deberían ser aplicados en la decisión de permanecer o retirarse de una municipalidad determinada. Este punto será discutido posteriormente al abordarse las “seis preguntas” incluidas en los Términos de Referencia.

- En ciertos momentos nos pareció a las evaluadoras que tanto los coordinadores como el personal de las ETLs asumieron posiciones de liderazgo en los procesos del Presupuesto Participativo más allá del rol orientador que supuestamente deberían tener. En el caso de la Región San Martín, en Saposoa, durante la discusión del Presupuesto Participativo la desorganización, la poca claridad sobre los procedimientos y la desconfianza entre autoridades y representantes de la sociedad civil, cada quien defendiendo sus intereses particulares, llevó al coordinador y los miembros de los ETLs a desempeñar papeles protagónicos en la organización del evento. Incluso, llegando a situaciones límite de no comenzar las discusiones mientras no llegara el coordinador regional. Sin embargo parecería que esta acción facilitadora es aun muy necesaria para motivar a la población, reducir los niveles de desconfianza, asegurar la participación de todos y hacer que se cumplan las reglas y los procedimientos. Después de todo, como ya hemos señalado, es un proceso nuevo para todos los agentes y se requiere de una guía que refuerce, en el terreno, los conocimientos impartidos en las capacitaciones. En todo caso, conviene poner una nota de alerta para evitar el abuso del poder que una situación así les confiere.
- **Los Equipos Técnicos Locales de PRODES.** Al decidir, acertadamente, trabajar con Equipos Técnicos Locales, es decir, con personal de la zona se combinan dos aspectos. Por un lado, el programa capitaliza la experiencia y el conocimiento de la región y por otro, se capacita a un personal profesional que siendo del lugar, es posible que permanezca aun después de finalizado el programa. De esta manera, los propios ETLs se convierten así en el punto de partida del mercado de servicios que PRODES se propone formar para atender las demandas de los gobiernos regionales y locales. Esta virtud es ampliamente reconocida por los miembros

---

de los equipos locales como ya se mencionó anteriormente. (El Anexo D presenta citas del Coordinador Regional y del Director de un ETL.)

- Sin embargo, esta doble condición puede tener, además de las ventajas señaladas, algunos riesgos que conviene plantear.

En primer lugar, las instituciones (ONGs) locales tienen, para bien y para mal, una historia, una trayectoria y prácticas reconocidas o simplemente, conocidas y rechazadas por otras ONGs locales o por otros actores del proceso creando adhesiones o conflictos que pueden interferir en la imagen de neutralidad o en la eficiencia del trabajo.

El caso de los ETLs del Cusco es muy sintomático de esta situación. Sin embargo conviene resaltar la manera atinada con que se enfrentó el problema. Cuando luego del concurso para cubrir las plazas se decide que Coincide y Guamán Poma sean las ONGs contratadas, y se les asigna las zonas de trabajo, no se tiene en cuenta el carácter “caciquista” de su presencia en la región. Habiendo trabajado sistemáticamente por muchos años en determinadas zonas, a la larga, ambas instituciones han ido convirtiendo esas áreas de influencia en una suerte de “cacicazgos” en donde su presencia inspira autoridad, conocimiento y una suerte de privatización de la acción de influencia, convirtiéndolos en “su” zona de acción.

Guamán Poma entró a trabajar en el proyecto de PRODES en territorios de Coincide y viceversa. Esta situación propició el resurgimiento de algunos conflictos y rencillas entre los directivos, no entre los trabajadores que, sin duda, han afectado en parte el trabajo de cada cual. Por ejemplo, el Alcalde de Lucre, ubicado en el área de trabajo de Coincide, no quería firmar el convenio porque no tenía autorización de Guamán Poma. Si cada quien trabajara en su zona de acción no solo se reducirían los conflictos sino que se promovería una sana competencia entre las ONGs. Conviene explorar esta posibilidad y tener presente esta realidad para evitar nuevas confrontaciones.

- Pero esta situación de territorios privatizados no solo se da entre las ONGs. En el Municipio de Santiago en el Cusco, no quisieron firmar el convenio y declinaron de manera muy correcta sin dar explicaciones. Indagando, el coordinador encontró que la razón de la negativa era la prohibición que había impuesto la institución World Vision pues exigía total exclusividad en “su zona piloto” a cambio de las donaciones que otorgaría. Como el alcalde estaba muy interesado en la donación de esta institución, pues servirá para construir un auditorio grande en la margen derecha, que es una zona muy popular, se abstuvo de firmar. Después de todo, a su criterio y para las elecciones, mucho más réditos le puede dar entre sus potenciales electores un auditorio que muchas capacitaciones y otros productos que pueda ofrecer PRODES.

Así mismo, señala el Coordinador Regional del Cusco que hay municipios muy difíciles como el de la provincia del Cusco con el cual aún no se puede firmar el convenio porque según dice:

“... tienen miedo que después se los puedan sacar públicamente. La política sobre la coca de USAID es muy criticada y como tienen aspiraciones políticas, no quiere que lo acusen de contubernio con USAID. Lo mismo sucede con Chumbivilcas, que está en manos de MNI y también tiene resistencias por USAID”.

- Limitaciones. En las entrevistas y discusiones con los ETLs han surgido tres problemas que nos parecen relevantes de plantear.
- Los ETLs de las zonas visitadas, a excepción de Cusco, están relativamente desmotivadas, aduciendo que la carga de trabajo es mayor (presupuesto participativo, rendición de cuentas y fortalecimiento interno institucional) que la del pasado año y que el presupuesto se ha

---

reducido. Esta situación ha dado lugar a que las capacitaciones a las municipalidades distritales rurales alejadas sean más espaciadas por la reducción de su personal (un operador por cada 5 ó 6 Distritos). No obstante, todos señalan que vienen cumpliendo con los objetivos trazados en los contratos

- Les preocupa tener que estar capacitando a funcionarios que no tienen el respaldo de su autoridad, o que son retirados de sus cargos, trayendo como consecuencia la constante recomposición del equipo técnico municipal (ETM), dejando en cero lo avanzado. Esto representa un perjuicio para el avance del proceso y de su rendimiento.
- Las fichas del plan de evaluación y monitoreo son muy engorrosas de llenar, quitan mucho tiempo y sienten que, en muchos casos, los ponen en situaciones vergonzosas con las autoridades. En muchas oportunidades, además, tienen que hacer firmar a participantes analfabetos y esto genera situaciones de humillación para dichos participantes.
- Logros. PRODES ha establecido una muy buena política de alianzas con las ONGs locales. Esta es una constatación que sale claramente de las entrevistas y grupos focales, lo que ha permitido potenciar el trabajo y darle sostenibilidad, involucrar a otras instituciones en la capacitación ampliando el número de personal preparado en esta temática y al mismo tiempo, reducir los niveles de conflicto interinstitucional, de celos y envidias, muy frecuentes en las ciudades del interior.

## **Recomendaciones**

1. Es fundamental cuidar que los Coordinadores Regionales y los miembros de los ETLs sean muy conscientes de su rol como facilitadores del proceso de descentralización y en tanto tales, no deben sustituir a los funcionarios, a los líderes ni a los políticos.
2. Es importante que los ETLs y sus instituciones, con el apoyo de PRODES no refuercen el carácter “caciquista” que suele existir en las provincias. Antes bien, se les tiene que insistir en la importancia de trabajar de manera plural y coordinada y reforzar que PRODES, si bien se interesa por fortalecer las instituciones locales, lo que le interesa por sobre todo, es el fortalecimiento del proceso de descentralización.
3. Sería conveniente fomentar entre los ETLs la sana competencia, tanto entre los que comparten el trabajo en una misma región, como entre las regiones. Para esto se pueden organizar pasantías, concursos de buenas prácticas y debates. En este mismo sentido, creemos que los miembros de los ETLs, en tanto punto de inicio del Mercado de Servicios, deben recibir capacitaciones tanto en las cuestiones metodológicas, instrumentales y técnicas como en los aspectos conceptuales sobre descentralización, regionalización, Estado, mercado, sociedad civil y partidos políticos para contribuir a crear una masa crítica solvente sobre economía, sociedad y política.
4. PRODES, a través de sus ETLs debe enfatizar la buena política de alianzas con las ONGs locales y las MCPLCP y ampliarla a otros grupos de la sociedad civil (maestros, empresarios, colegios profesionales, cámaras de comercio, entre otros) y de la sociedad política. Para esto debe convocar a todos, aprovechando su reconocida neutralidad y la legitimidad de su accionar. En ese sentido, PRODES debe enfatizar su rol articulador. Entre las instituciones de la sociedad y de la política y entre éstas y los gobiernos subnacionales.

## **V. EXPLORANDO LOS CUATRO SUB-IRS: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

### **A. RESULTADO SUB-INTERMEDIO 2.1**

#### *Autoridades y recursos transferidos a los niveles mas adecuados de los Gobiernos Sub-Nacionales*

En general, ha habido un considerable progreso en el logro de este sub-IR:

- En primer lugar, el esfuerzo de conceptualizar el proceso de descentralización que ha hecho el equipo es un paso fundamental para comprender el conjunto, distinguir las partes que lo conforman y trazar un derrotero. Esto es particularmente importante, teniendo en cuenta la manera improvisada como se inició y la poca claridad que tenían los legisladores y el propio gobierno sobre el destino de esta importante medida de reforma del Estado. Este conocimiento les ha permitido identificar las líneas de trabajo, las acciones y los procedimientos mas adecuados para cumplir los objetivos, y desarrollar una particular capacidad de anticipación ante las debilidades de las instituciones nacionales para advertir o para suplir aportando instrumentos que luego los puedan hacer suyos.
- Además de las acciones de incidencia en la aprobación de la agenda legislativa de normas específicas al proceso de descentralización (la Ley de Acreditación, la Ley de incentivos para la integración y conformación de regiones, la Ley de Descentralización Fiscal y los Reglamentos de la Ley Marco de promoción de la inversión descentralizada, del Presupuesto Participativo, de la Ley de Acreditación y de Incentivos, y de los aportes al debate de otros proyectos de ley), se han llevado a cabo acciones específicas (desayunos, talleres y consultorías) para abordar la discusión de temas insuficiente o inadecuadamente abordados, a pesar de su relevancia, como la promoción del desarrollo económico desde los gobiernos regionales con Proinversión, la valoración del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) con el MEF, o la Ley del Empleo Público con el Congreso.
- Un segundo aspecto destacable al momento, es la capacidad mostrada por PRODES para “incidir”, o cabildear, en el mejor sentido del término. No apoyan a las instituciones sino al proceso de descentralización. Esta afirmación es central. En tal sentido, identifican a los personajes claves a los que hay que convencer, hacen alianzas estratégicas con distintos actores, les informan sobre los avances o problemas del proceso a través de materiales diversos (Informe Anual, Boletín Trimestral, Síntesis Mensual de Normas, Hojas Informativas), organizan sesiones de debate plural congregando a invitados representativos de las distintas instituciones y trabajan disciplinadamente con ellos a fin de obtener resultados que luego son asumidos y compartidos por todos, o publican informes certeros como los balances del proceso (2003 y 2004) que plantean críticas pero de manera constructiva y propositiva. Esto les

---

ha permitido ganar legitimidad y contribuir a modificar reglamentos y procesos que estando regulados, no funcionaban bien.

Las citas proporcionadas en el Anexo E muestran la opinión positiva de líderes clave del MEF y del Congreso sobre los logros de PRODES.

- A diferencia de los comentarios que plantea el congresista Walter Alejos (en Anexo E) y de la apertura para reconocer el trabajo del programa, trabajar con funcionarios y congresistas de distintas tiendas políticas es muy complicado en el Perú. El Consejo Nacional de la Descentralización es el claro ejemplo de lo dicho. Para comenzar, la entrevista debidamente pactada con el Sr. Luis Thais se llevó a cabo con el Secretario Ejecutivo Sr. Perlacios y con la jefa de la oficina de cooperación. El Presidente estaba ocupado y no pudo recibirnos. Confirmando las impresiones que el equipo de evaluadoras traía sobre el CND a partir de los documentos leídos, las opiniones vertidas en las entrevistas previamente realizadas y la observación en el campo, los funcionarios mostraron dificultad o desinterés por explicar los objetivos de la institución rectora del proceso y por los planes y metas a futuro. Sorprendió su aparente escasa comprensión del proceso. La entrevista se centró en la falta de recursos con que cuenta el CND y en las explicaciones de porqué no han sido capaces de gastar el presupuesto del primer convenio suscrito con PRODES y sobre las razones por las que es importante, a pesar de ello, que PRODES les financie la nueva propuesta, la misma que presenta un presupuesto considerablemente mayor. Al respecto el Sr. Perlacios señaló:

“Si bien es cierto que nos hemos demorado en efectivizar las acciones programadas, que ya las vamos a hacer, PRODES nos ha ayudado con muy poco, sólo son 235.000 dólares”.

Para él, las demoras son justificadas porque:

“...el CND ha entrado en un proceso de reestructuración orgánica que ha aletargado la implementación de la demanda priorizada de PRODES”.

La actitud de los funcionarios fue de justificación y reclamo, antes que de agradecimiento y propuestas para continuar la relación de colaboración (refiérase al Anexo D para ver la cita a este respecto).

A pesar que existen evidencias que el Programa ha contribuido con la labor del CND, por ejemplo, con el Informe de Balance del Proceso, cartilla informativa sobre el proceso de conformación de regiones, estudios sobre el tema de la acreditación. Igualmente que PRODES es convocado por el CND para acciones estratégicas -como el Comité de Evaluación de los Expedientes Técnicos de Conformación de Regiones- que el CND suscribe todos los materiales de capacitación elaborados por PRODES, y que reconoce todo lo anterior y otros apoyos en su Informe al Congreso, los funcionarios entrevistados manifestaron que PRODES no está cumpliendo con su función de darles apoyo. En ese sentido, su queja por mayores recursos fue recurrente.

No es fácil encontrar entre los funcionarios públicos un sentido de responsabilidad y de servicio, menos aun, una noción de bien colectivo. Cada quién trabaja para si y en el mejor de los casos, para su partido, convirtiendo, a menudo, el acto político en una secuencia de cálculos, sobornos y favores que luego se pagan con leyes y ordenanzas. Cambiar esa práctica es complicado. A pesar de ello, nos parece que PRODES ha logrado hacerlo en el caso de la descentralización gracias a la legitimidad que tienen por la seriedad de su desempeño, el estado

---

de alerta del personal, la información actualizada, su capacidad de reacción y a la experiencia de muchas profesionales del equipo que han pasado por la función pública.

- El énfasis del equipo de Fortalecimiento Normativo e Institucional, tal como fue acordado en los términos contractuales con USAID, se ha concentrado en el trabajo con organismos nacionales y en menor medida, regionales, para hacer que la información y el proceso descienda a los otros niveles de gobierno. Los gobiernos locales más pobres, y en otro ámbito, los partidos políticos y la sociedad civil tampoco han merecido la atención que por su nivel de postergación, los primeros y de deslegitimación, los segundos, debieran tener.
- Otro problema serio son los cambios que vienen sufriendo los municipios de zonas rurales por efecto del canon minero y gasífero. De un año a otro se les ha trastocado el escenario. Los cambios presupuestales y el tema de las acreditaciones y las competencias plantean cuestiones muy problemáticas para ellos y para los miembros de los ETLs (ver cita en el Anexo D).

## Recomendaciones

1. PRODES debe continuar con las propuestas de diseño normativo institucional, puesto que aún el marco legal requiere ser perfeccionado, tomando en cuenta el resultado de su aplicación en estos dos y medio años. A manera de ejemplo se requiere:
  - La flexibilización de los requisitos para la conformación de los Consejos de Coordinación Local.
  - La regulación del artículo 117° de la Ley Orgánica de Municipalidades - Comités de Gestión, reglamentando el procedimiento y funcionamiento de los mismos, a los efectos de que la población y las autoridades locales especialmente de exiguos recursos coparticipen en la realización de sus obras, teniendo un marco legal simple y preciso.
  - La modificación de la Ley No.26997 que establece la conformación de Comisiones de Transferencia de la Administración Municipal y su modificatoria la Ley No. 28430, en el sentido que se incorpore a dos representantes de la sociedad civil en estas comisiones, como vigilantes de la gestión y de su transferencia, lo que ayudaría a una mayor transparencia y a un continuismo y fortalecimiento de lo bueno que se pueda haber hecho en la gestión saliente (ejem: prácticas de buen gobierno) atendiendo que próximamente se estará en un proceso electoral municipal, con nuevas autoridades.

El MEF emita una directiva para ser ejecutada en los sucesivos presupuestos, en el sentido que se obligue a las autoridades locales aprobar un porcentaje mínimo en el gasto, para el fortalecimiento de las capacidades en temas específicos.

2. Es muy importante la conceptualización sobre PARTICIPACIÓN social y política, partidos políticos y Sociedad Civil que PRODES pueda hacer en su próxima etapa. Sería muy importante que le aplique todo su instrumental conceptual a los temas que tienen que ver con sociedad y política. En tal sentido, recomendamos promover estudios, organizar sesiones de debate y producir documentos sobre estos temas para su público diverso.
3. Sería muy enriquecedor que el equipo de Fortalecimiento Institucional tenga una mirada más de cerca a las condiciones en las que trabajan los municipios más alejados, especialmente en zonas de sierra, así como a los problemas que enfrentan los municipios que hoy reciben el canon. Viajar por las distintas zonas de trabajo para hacer entrevistas y registrar los desniveles entre los funcionarios y dirigentes, así como la diversidad de demandas de la sociedad es muy importante para facilitar el acceso tanto de autoridades como líderes sociales

---

a la nueva normatividad. Una cosa es escuchar lo que dicen los ETLs y otra, tomar de primera mano el pulso al proceso.

4. En otro orden de sugerencias, sería deseable que para el próximo año electoral pongan especial atención en los políticos y en la sociedad civil. Es muy importante diseñar una estrategia para que los candidatos en las elecciones nacionales y regionales consideren en su agenda los temas vinculados con la descentralización, con propuestas muy concretas y mensurables. Así mismo, nos parece muy importante que los temas que tienen que ver con la participación política, la sociedad civil, y las ONGs sean repensados con la mira de contribuir a crear una reflexión regional, y en ese marco, promover la construcción de propuestas políticas de carácter regional. Para ello, es importante saber a donde y cómo conducir esta etapa y definir el rol de cada quién en el proceso.
5. En el marco de las alianzas estratégicas, PRODES debe continuar con su trabajo de enlace con el Ejecutivo, el Congreso de la República e intentar reforzar su vínculo con el CND, así como con los Presidentes de los Gobiernos Regionales y Alcaldes de las capitales departamentales de las zonas seleccionadas, a efecto de avanzar en el proceso de descentralización. Adicionalmente, es conveniente establecer nuevas alianzas con el Acuerdo Nacional, los Partidos Políticos Institucionalizados (autoridades elegidas), los periodistas y medios de comunicación y con los maestros para darle continuidad al proceso.
6. PRODES puede proponer a los Gobiernos Regionales la elaboración y utilización de un “inventario de organismos de asistencia técnica y financiera” para asegurar un mercado de servicios localizados.

## **B. RESULTADO SUB-INTERMEDIO 2.2**

### ***Mecanismos de los gobiernos subnacionales para lograr la participación ciudadana y la vigilancia del proceso de la toma de decisiones establecido.***

- Este sub-IR tiene **logros** destacables, teniendo en cuenta la dificultad del encargo. En un contexto que varía drásticamente dependiendo de los distintos niveles de gobierno, de las distintas realidades sociales y políticas y de la historia reciente por la que han atravesado los pueblos de estas zonas de trabajo, los logros advertidos son muy valiosos. Las relaciones establecidas con las municipalidades, asociaciones de municipalidades, el apoyo a la formación de los Equipos Técnicos Municipales, el rol que ha jugado PRODES en el desarrollo de diagnósticos, en la organización de los Presupuestos Participativos y en la realización de asambleas de rendición de cuentas es significativo para las autoridades y pobladores y para ir afirmando el proceso de descentralización.
- Pero también han habido **limitaciones** respecto al progreso de este sub IR. Uno de ellos es el referido a las diferencias entre los extremos de las municipalidades de la Sierra y de la Selva, las cuales ya han sido mencionadas.

Los gobiernos subnacionales presentan un muy desigual grado de institucionalización. Hay una diferencia considerable entre los municipios de la sierra y los de selva. En todos, sin embargo la presencia de PRODES es importante como mediadores y como transmisores de una información útil. En todos los casos se resalta la importancia de estar en todos los distritos y en las provincias, lo que permite ir creando un lenguaje común entre las distintas instancias de gobierno local. El gobierno Regional queda al margen todavía.

---

El caso de los municipios de la sierra de Ayacucho, en donde no hay canon alguno, la producción agrícola es para el autoconsumo, la población es mayoritariamente quechua hablante y el aislamiento físico y cultural de la población es considerable, la situación es bastante crítica.

- PRODES es un actor importante porque acompaña el proceso, aclara y orienta a las autoridades. Sin embargo no en todos los lugares se tienen iguales resultados. En otros gobiernos locales de la región Ayacucho la resistencia es aun mayor. Dicen los alcaldes de los distritos de Vilcashuamán:

“En nuestro pueblo hay autoridades que no quieren saber nada de presupuesto participativo, de capacitación si es que no se les paga por asistencia. Dicen: qué me obliga? Qué pasa si no lo hago? No pasa nada, la ley no nos obliga... Entonces les decimos, acuérdense señores lo que pasó en Ilave, mire como terminó su alcalde... ahhh bueno, si pues,, vamos a hacer... dicen”.

Mientras que algunas autoridades rechazan la descentralización, a menos que se les recuerde lo que podría sucederles a manos de una ciudadanía enfurecida, tal como lo expresa la cita anterior, también es significativa la forma en que algunos líderes de la sociedad civil desarrollan un entendimiento más profundo de los problemas que enfrentan tanto las autoridades como los ciudadanos una vez que están más familiarizados con los problemas, como resultado de participar en el proceso de descentralización. Por ejemplo, Alfredo Ñaupas, Secretario General colegiado de las 116 comunidades campesinas de Vilcashuamán en Ayacucho, y representante del CCL por la sociedad civil de la provincia de Vilcashuamán, dice:

“Yo quisiera que el proceso de descentralización se cumpla a cabalidad... usted no me va a dejar mentir, hay muchos municipios que no saben qué es la descentralización. PRODES debe insistir mas en sensibilizar a las autoridades que no están tomando conciencia para que comprendan la importancia de la participación del pueblo. Yo me siento humillado muchas veces. Por ejemplo, para ejecutar obras pagan ínfimamente, 10 soles para trabajar todo el día, por 10 soles uno trabaja como animal, 3 soles almuerzo, 3 soles comida, su coquita un sol osea prácticamente no les queda nada para su familia. Nosotros en la distrital tenemos 25,000 soles para pagar sueldos, para hacer obra, para movilidad para hacer los trámites, qué se puede hacer? Y en cambio, cuánto gana un funcionario? Eso no es justo. Hay veces que el gobierno local convoca y la gente no va, otras que no convoca, la gente se queda de cólera que no ha sido citada”.

Un aspecto sumamente interesante de este testimonio es el grado de conocimiento y de “involucramiento” que este dirigente campesino muestra ahora, como parte del CCL, sobre los problemas de falta de presupuesto que tienen que enfrentar las autoridades, a las que también les cae su crítica. PRODES, para él debe asumir un rol de corrección y de docencia hacia las autoridades.

- Las mayores diferencias entre los distritos peor provistos de la sierra y los distritos mejor provistos de la selva merecen una última mención.
- La falta de institucionalidad, de recursos, el desconocimiento de los procedimientos, la debilidad de la sociedad civil y el aprovechamiento de las autoridades son problemas recurrentes en estas zonas más pobres de Ayacucho.

- 
- Retomando el punto de las diferencias entre los gobiernos locales de acuerdo a las condiciones de cada lugar, observamos que la percepción de las autoridades en la selva, a diferencia de la situación en Ayacucho es más dinámica. Las diferencias son palpables. El idioma, pero sobre todo, el horizonte de mercado que tienen estos pobladores difiere sustancialmente de la situación de aislamiento de los campesinos ayacuchanos que con las justas pueden producir para satisfacer su autoconsumo familiar. (Ver Anexo E para algunas citas.)
  - Sin duda, el rendimiento de las instituciones públicas locales está por debajo de las expectativas y necesidades de la población.
  - Hemos identificado dos constantes en la conversación con los alcaldes provinciales. La primera, es la débil presencia de los distintos sectores del Estado central (educación, salud, justicia), hecho que les recarga su presupuesto e incrementa las necesidades y demandas de la población hacia sus gobiernos locales. Y la segunda, el presupuesto insuficiente, con la complicación de que las autoridades distritales ahora deseen una parte del presupuesto provincial, creando otra fuente de conflicto potencial entre autoridades provinciales y distritales. En efecto, no existe una norma que obligue a los municipios provinciales a compartir su presupuesto. Sin embargo en la práctica, los alcaldes distritales presionan y obligan, en muchos casos, a los provinciales a compartir los fondos atomizando sus presupuestos y dificultando la posibilidad de hacer obras de envergadura. Este problema tiene que ver con un problema mayor que se refiere a la confusión de competencias y el desconocimiento de la legislación que presentan las autoridades y funcionarios. En el caso de los municipios de Rioja y Lamas, los alcaldes informaron sobre este problema recurrente y su dificultad para hacer comprender a los alcaldes distritales de la impertinencia de este reparto. Sin embargo, parecería que adicionalmente, en el trasfondo de esta situación se encuentra la amenaza velada de los distritales y su población a retirarles el apoyo a los provinciales si no distribuyen sus fondos. Un asunto de votos y base social de apoyo se sumaría al problema de competencias y al desconocimiento de la legislación, complicando el manejo presupuestal de algunos municipios provinciales.
  - Otra limitación refiere al problema de los contratados y nombrados: el marco normativo es abigarrado y rígido, no permite la sustitución de personal inútil por uno mejor preparado. La burocracia local es, por lo general, poco informada, incompetente y en muchos casos, politizada y renuente a la capacitación para adecuarse al nuevo escenario.

Señala el alcalde provincial de Víctor Fajardo:

“Nuestra mayor dificultad son los funcionarios nombrados. Los contratados si van a las capacitaciones, si están interesados, los otros dicen: ya para qué, en cualquier momento vuelven a cambiar las leyes y por gusto estamos en esas capacitaciones. En cambio los contratados qué bien se alistan y ya saben cómo hay que hacer con esos papeleos”.

- **Sobre el Presupuesto Participativo.** El tema del Presupuesto Participativo es sumamente interesante y complejo. Sus distintos niveles de cumplimiento están en relación con la disposición de las autoridades, el grado de asociación y organización de la población y las experiencias anteriores de trabajo social de ONGs e instancias de organización promovidas por las iglesias.
- Tanto en la sierra como en la selva la percepción de las autoridades sobre la importancia y eficacia de este instrumento es compartida. (el Anexo D presenta algunas citas relevantes sobre este punto.)

- 
- Sin embargo entre los alcaldes de Ayacucho nuevamente observamos un sentimiento de soledad, de pobreza, de persistente pedido asistencial en sus intervenciones. El acompañamiento de PRODES es muy importante para ir cambiando su actitud y al mismo tiempo, reforzar el compromiso de estas autoridades. De esta manera, poco a poco, en muchos casos de manera casi imperceptible, se va incrementando el número y mejorando la calidad de la participación y de los logros de los gobiernos locales. Si los presupuestos participativos permiten reducir los niveles de conflicto, priorizar las obras y otorgarle a las autoridades y funcionarios reconocimiento y gratitud de parte de la población, este será el mejor factor de éxito del Programa.
  - El fatalismo que carga el *...así siempre será...* es un signo implacable de la pobreza andina. A ello se suma el asistencialismo y la dependencia a las donaciones, que son un peso enorme entre las poblaciones más pobres. Mientras su capacidad de producir sea muy limitada, mientras no puedan generar los mínimos ingresos que a su vez los conecten con el mercado no serán capaces de entablar relaciones independientes, de escoger; su universo se constriñe a su dependencia con el Estado o con quien les de protección, prebendas o regalos. Y si el Estado no los atiende, se refuerza la percepción de que así siempre será. No falta el pedido y la queja. Nunca la atención es suficiente mientras las carencias sean tan grandes y abarquen a muy distintos aspectos de la vida. Podrá la descentralización cambiar estos patrones? Cómo puede actuar PRODES en estos escenarios tan reiterativos en la sierra del Perú para modificar los sentimientos derrotistas e integrar a los campesinos en condiciones ciudadanas?
  - Un problema recurrente de los presupuestos participativos distritales es que, si bien los talleres de priorización se llevan a cabo y se firman acuerdos sobre sus necesidades más sentidas, al momento de ser aprobados por los Concejos Municipales o Regionales correspondientes, no necesariamente se respetan. Y en el hipotético caso de ser aprobados tal cual han sido acordados con la Sociedad Civil, posteriormente pueden ser modificados por las autoridades ediles para llevar a cabo otros proyectos y/o actividades. Esta situación se agrava aun más cuando la aprobación del Presupuesto Participativo -como es el caso mayoritariamente de las municipalidades distritales de las zonas visitadas-, no tienen relación ni vinculación con el Plan de Desarrollo Concertado de su distrito y menos con el de su provincia y región, los mismos que en gran parte están desactualizados o simplemente no han sido elaborados.
  - Las autoridades y funcionarios municipales, especialmente del Cusco, han mostrado satisfacción por haber incrementado su presupuesto con el canon gasífero. Sin embargo, en muchos casos se sienten en la incapacidad de utilizar dicho recurso por motivos de orden técnico. No cuentan con una unidad que formule proyectos y una Oficina de Proyectos de Inversión (OPI) que pueda elaborar los expedientes técnicos, a efectos de cumplir con la declaración de viabilidad de los mismos. Esto les lleva a contratar especialistas inexpertos o a esperar que la Municipalidad Provincial de su localidad que tenga una OPI pueda o quiera colaborar en la elaboración de sus respectivos expedientes.
  - Es importante anotar que estos instrumentos pueden ser utilizados con fines políticos particulares, especialmente en este período previo a las elecciones. El caso de Nueva Requena es ilustrativo de muchos otros en los que la convocatoria a los Presupuestos Participativos se ha centrado en los caseríos rurales y no tanto en las ciudades o centros poblados, en donde los alcaldes tienen una oposición mayor. Sin embargo, quien define las revocatorias es la población del campo, de ahí su interés por construir sus bases sociales entre este sector. La alcaldesa Gandhi Dionisio tiene 26 años, es docente y superó la revocatoria de su población urbana. Como señala Sonia, del ETL CIPA:

---

“Ahora se ha aliado con los 25 caseríos, que son los mas fuertes, en contra de la gente de la capital del distrito. Para hacer esto no ha hecho rendición de cuentas, ni Presupuesto Participativo, o si ha hecho, no ha convocado a nadie. Ella dice: Ustedes me quisieron revocar, ahora friéguese. Ahorita tiene todo su personal nuevo, todos abocados a la producción del sachainchi, un nuevo proyecto que ya tiene asegurado el mercado con una empresa en Tarapoto que se ha comprometido a comprarle toda la producción. Ella está haciendo esto para asegurarse la reelección, por eso ofrece asistencia técnica, insumos, créditos y ellos tienen que asociarse”.

- **Los CCL.** En este punto la situación varía. La conformación de los Comités de Coordinación Regional y Local es una de las dimensiones de la relación Estado-sociedad más complicadas todavía. La aplicación de la norma para la conformación de los CCL parecería que es muy restrictiva. Así lo manifiestan las autoridades de Cusco, San Martín y Ayacucho, quienes consideran que ésta debería flexibilizarse atendiendo a que solo pueden participar como agentes participantes aquellos que tienen personería jurídica y tres años de actividad institucional, lo que no siempre sucede en muchos distritos alejados. Así mismo, las autoridades locales reiteradamente manifiestan que los representantes de la Sociedad Civil ante los CCL, así como los miembros integrantes de los comités de vigilancia, quieren cumplir roles que no les corresponde (ejemplo: fijar la remuneración del alcalde, efectuar actos administrativos de Gobierno) o simplemente adoptan una actitud pasiva en sus funciones por desconocer para que fueron elegidos. Así mismo, por información de las autoridades locales y los ETLs parecería que existe cierto desconocimiento de parte de los integrantes del CCL y Comités de Vigilancia del rol y funciones que deben cumplir.

## Recomendaciones

1. Ante la pasiva resistencia de autoridades y funcionarios locales en hacer transparente su gestión (rendición de cuentas) por temor a ser desaprobados por la población es muy importante que PRODES enfatice la importancia del uso de este instrumento. La transparencia es buena porque genera confianza entre las autoridades y la población como porque le garantiza a las autoridades el compromiso y la co-responsabilidad de los pobladores ante las carencias y problemas existentes.
2. PRODES puede contribuir a que los **mecanismos participativos propuestos** o por proponer **deben ser validados** con la comunidad conjuntamente con los funcionarios y autoridades de los gobiernos subnacionales para que estos sean plenamente aceptados y se sientan identificados con el modelo, cuyo conductor de este proceso debería ser el gobierno Municipal Provincial y/o Distrital
3. En convenio con los Gobiernos Sub-Nacionales, PRODES puede contribuir a mejorar la difusión de las ventajas de la participación ciudadana en los Presupuestos Participativos así como en la rendición de cuentas, empleando medios de comunicación local y regional.
4. Sería conveniente incentivar el buen desempeño (buenas prácticas) de los Gobiernos Sub-Nacionales, financiando con asistencia técnica a proyectos de inversión de servicios básicos y difundiendo sus logros, con el Fondo de Incentivos Especiales.

---

### C. RESULTADO SUB-INTERMEDIO 2.3

#### *Capacidad mejorada de las Instituciones de los Gobiernos Sub-Nacionales para el cumplimiento de sus principales funciones en regiones seleccionadas.*

Esta sección presenta una breve evaluación del aumento de la capacidad de Gobiernos Sub-Nacionales, es decir, si las municipalidades han mejorado su desempeño en cumplir con sus responsabilidades. La siguiente sección presenta un análisis del rol de PRODES, sus ETLs y sus materiales en cuanto a su contribución con este resultado.

El Plan de de Monitoreo de Desempeño para la Asignación de Premios de PRODES (PRODES' Performance Monitoring Award Fee Plan) aprobado por USAID describe las habilidades específicas que el proyecto tiene la responsabilidad contractual de fortalecer. En líneas generales, cinco indicadores podrían ser clasificados adecuadamente bajo este Sub-IR.

1. 50% (2005), 75% (2006), 90% (2007) y 100% (2008) de los gobiernos sub-nacionales que participan son acreditados y tienen los requisitos estándar del NDC en capacidad de dirección y administrativa
2. Porcentaje incrementada de los gobiernos municipales metas que implementan el <i>Sistema Nacional de Administración Financiera (SIAF/GL)</i> para controlar y administrar costos
3. 80% de los equipos técnicos regionales y programa de promotores son oficialmente reconocidas y certificadas por el CND para proveer entrenamiento y asistencia técnica a los gobiernos regionales y municipales.
4. Plan Master Anual (Desarrollo de Capacidad). Plan proporcionando una aproximación conceptual, metodología, contenido general y una lista ilustrativa para la Fase III del programa para todo entrenamiento y asistencia técnica para ser provistos bajo el contrato presentado y aprobado. El plan Master de Desarrollo de Capacidad deberá cubrir todos los componentes del programa y todo el entrenamiento/asistencia técnica de los recibidores ( es decir gobiernos regionales, provinciales y distritales, organizaciones de la comunidad, asociaciones municipales) dentro de la zona proyectada en la intervención del CY 2005.
5. Entrega del juego de materiales de capacitación que cubre todos los elementos del Plan de Trabajo Anual, implementado a la fecha

Sin embargo, los indicadores ofrecen un punto de vista limitado de la dimensión de las actividades de fortalecimiento institucional de PRODES. Por ejemplo, los materiales de fortalecimiento institucional que ha desarrollado incluyen una guía y materiales de capacitación más específicos para fortalecer el desempeño municipal en áreas administrativas como:

- ◆ *Reglamento de Organización y Funciones*
- ◆ *Cuadro de Asignación de Personal*
- ◆ *Manual de Organización y Funciones*
- ◆ *Texto Único de Procedimientos Administrativos*
- ◆ *Plan de Desarrollo de Capacidades*
- ◆ *Plan de Participación Ciudadana*
- ◆ *Sistema de Control Gubernamental*
- ◆ *Sistemas Administrativas Municipales*

Las limitaciones de espacio no permiten un análisis del desempeño frente a cada indicador individual, pero se encuentra de alguna manera disponible en el Informe Anual 2004 de PRODES (en casi todas las categorías medidas, el desempeño supera el 85% - 93% del objetivo). En realidad, los informes periódicos de avance de PRODES brindan un buen panorama general del logro. A excepción de aquellas actividades que deben ser realizadas por el CND (por ejemplo,

---

la acreditación de gobiernos sub-nacionales, 11., y el aún no definido sistema de certificación para las ETLs, 13.), PRODES puede apuntar a un registro sólido de logros. Una revisión de las Evaluaciones Periódicas para la Asignación de Premios de USAID (USAID's Period Awar Fee Evaluation) 1-4 (Febrero 2003 – Febrero 2005), por ejemplo, justifica el alto logro del proyecto. Desde inicios del programa, el proyecto ha recibido cerca del 80% de la asignación total del premio y obtenido en promedio el 90% en los tres últimos períodos de informe, lo cual es un reflejo general de las altas tasas de desempeño del proyecto en cada una de las categorías que se evalúan: Calidad del Producto o Servicio; Control de Costo; Cronograma de Actividades; y Relaciones Comerciales. Los resultados independientes del equipo de evaluación coinciden, en destacar más los logros de PRODES en cuanto a la promoción del fortalecimiento institucional.

De hecho, los logros de PRODES van más allá de una “marca de verificación” de los indicadores PMP que monitorean el sub-IR 2.3, por ejemplo, el envío oportuno del Plan Anual de Capacitación, y el desarrollo de una cantidad impresionante de materiales nuevos, según lo detallamos a continuación, que ofrece un análisis más cualitativo del desempeño de PRODES. También buscamos identificar algunos factores críticos para el logro del sub-IR 2.3, el cual se enfoca en alcanzar un conjunto más amplio de metas aún sean menos específicas, y menos en lograr los objetivos parciales.

### **Hallazgos:**

Hasta ahora, uno de los cambios más notables como resultado de los esfuerzos de PRODES/Fortalecimiento de Capacidades de ETL ha sido actitudinal. Tal vez, esto es más importante como resultado intermedio, que el haber logrado que los gobiernos locales reciban acreditación del CND, o más aún que reciban el Sistema de Administración Financiera Municipal (SIAF), dos de los indicadores PMP para los Sub-IR 2.3.

El escepticismo sobre la descentralización y las profundas actitudes de desconfianza acerca de la sociedad civil aún están amplia y uniformemente distribuidas entre las autoridades locales, pero los términos del discurso han cambiado. Aún los más escépticos y recalcitrantes encubren sus palabras en una retórica sobre las virtudes de la descentralización y participación.

Por ejemplo, este ha sido el caso en Yantaló, en San Martín. Realizamos un viaje especial a ese pueblo para dar seguimiento a un “caso negativo” – uno donde el Coordinador Regional y los informantes claves del ETL estuvieron de acuerdo en que el proceso no estaba funcionando. Las autoridades, nos comentaron, eran altamente resistentes a abrir “su” gobierno y proceso presupuestario al escrutinio y participación de los representantes de la sociedad civil. Parecía que tuvieran razón – nosotras mismas no fuimos atendidas por el Alcalde ni por los Regidores con quienes ya habíamos acordado reunirnos. Pero ocurrió que la única mujer dentro del Concejo se encontraba allí y accedió a la entrevista. Lo que resultó más revelador en esta entrevista fue su lenguaje sobre el tema de descentralización y participación. Sin embargo, expresó que las autoridades de Yantaló apoyaban el proceso y que cualquier defecto se debía a la apatía y obstruccionismo de la sociedad civil y de sus líderes, quienes se rehusaban a participar. No tuvimos oportunidad de realizar algún tipo de comprobación con miembros de la sociedad civil, pero el punto se centra en que ella, también, ya había adoptado el discurso que PRODES había estado difundiendo.

El respaldo verbal no es un logro completo de una mayor capacidad de respuesta, pero la aceptación de la necesidad y legitimidad de dicha capacidad parece ser el logro más notable del proyecto, especialmente al considerar el corto tiempo en que ha venido funcionando. Más aún,

---

la capacitación realizada por PRODES, a través de sus propios materiales y ETLs, era mencionada con frecuencia por estos mismos funcionarios, como atribuyéndoles responsabilidad por su nuevo compromiso con las metas de descentralización y participación de la sociedad civil. Hemos escuchado a funcionarios de municipalidades distritales y provinciales describir cómo antes habían sido escépticos, pero ahora valoraban la participación ciudadana en el proceso de gobernabilidad. La mayoría nombró su experiencia con el Presupuesto Participativo a este respecto. De manera similar, los líderes de la sociedad civil también aceptan de buen grado la retórica y los nuevos mecanismos de descentralización y participación, y también, tienden a elogiar a los ETLs y materiales de PRODES. Por tanto, como mínimo PRODES ha logrado cambiar los términos del discurso. Como máximo, podría ser llamado “el proyecto correcto, con la gente indicada en el momento adecuado.”

En municipalidades más receptivas, donde las autoridades están deseosas de hacer más que sólo adoptar la retórica, vimos abundante evidencia de los inicios de un cambio en cuanto a la manera en que se conduce el gobierno local. Parece haber un aparente interés acompañado por un mejor desempeño, incluyendo lo bien que están cumpliendo con sus responsabilidades ante sus electores de la sociedad civil. Como se señala arriba, aunque a la fecha PRODES se encuentra trabajando varios frentes, el Presupuesto Participativo es el elemento más avanzado en cuanto a capacidad mejorada: las autoridades han tenido que aprender como lidiar con una nueva realidad más compleja. En consecuencia, la rápida institucionalización del Presupuesto Participativo, si se considera parcialmente, parece ser una señal significativa del relevante cambio bajo el sub-IR 2.3.

Como se ha mencionado anteriormente, las metodologías y materiales de capacitación de PRODES han sido factores críticos para el éxito del programa. Dada la importancia de éstos para el proyecto, y teniendo presentes nuestros términos de referencia, es primordial abordar más cercanamente estos factores claves para el logro del fortalecimiento de la administración municipal.

- **La capacitación.** En este campo los comentarios son muy alentadores. Como señala el representante de la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza en Cusco:

“PRODES ha sido muy positivo. En los talleres se ha discutido temas que no se han discutido antes, obligando a los municipios a desarrollar muchos instrumentos nuevos. Si PRODES interviene, se hacen cosas: la DEMUNA, el Registro Nacional de Municipalidades, el SNIP, liquidaciones de obras, la promoción de la economía local, el conocimiento del Presupuesto Participativo por parte de la sociedad civil, la ley del acceso a la inversión pública. Todo esto no se conocería ni se implementaría si no hay PRODES. Quizás hay ya demasiados instrumentos de gestión ahora para tan poco personal en las municipalidades, pero ese no es problema de PRODES sino de la Ley. El Presupuesto Participativo tomó mucho tiempo aprenderlo, ahora hay MOF, ROF, SNIP, transparencia, que puede saturar la capacidad de los funcionarios”.

- PRODES es visto como un dinamizador que motiva y aporta con instrumentos muy concretos para comprender la complicada ley. Y sugiere, en la línea del Mercado de Servicios que PRODES quiere impulsar:

Debe hacerse una RED técnica. Que se capacite, más que al Alcalde, al Gerente Municipal, al equipo técnico de la municipalidad. Así se lograría que los capacitados vayan asociándose en una red técnica que después pueda dar asesoría en otros lugares. La Mesa de Concertación tiene mucho interés en eso. PRODES es un programa muy bueno, yo creo que con su presencia ha habido un cambio, un punto de inflexión. Es

---

muy importante su accionar a nivel de toda la región, no de una parte nomás. Es un programa, no una ONG. El año pasado con más dinero rindió menos, este año con menos, cosecha más. Los equipos están dando más; esto que es una crítica de parte de los ETLs, otros lo vemos como un éxito.

- Las capacitaciones a los miembros de los Equipos Técnicos Municipales (ETMs) van en esta misma línea y Giovanni, que fue capacitador de la zona sur de Ayacucho y ahora trabaja en CONSUCODE, plantea el problema serio que enfrentan actualmente. En ese sentido, opina que:

“A los ETMs los vienen cambiando cada mes, cada dos meses, hay mucho movimiento de personal que ha hecho que no se avance. De los que han estado el año pasado el 80% ya no está. Su parte buena es que hay mas capacitados, su parte mala es que hay que estar todo el tiempo volviendo a capacitar, porque además, los nombrados no se involucran. PRODES se debe ocupar de capacitar a los nombrados porque estos no saben nada del proceso de la descentralización”.

- En la reunión con los ETLs de Ayacucho y en muchas de las entrevistas salieron algunas ideas muy interesantes que conviene recoger:

Los talleres para ETMs se están programando uno por provincia pero sería bueno que se haga en todos los distritos para descentralizar, sino, no es bien visto. Tendríamos mayor impacto si capacitamos no solo a los 6 designados sino a muchos más en los distritos. Otra cosa, cómo hacer para “acreditar” a los ya capacitados, sin importar si son nombrados, contratados o eventuales? Si estuviera acreditado y sale de ese puesto, puede ofrecer sus servicios en otro municipio. Acreditación, especialización y certificación de funcionarios capacitados sería bueno para construir una red nacional de técnicos en servicios municipales (en reunión con ETLs de Ayacucho).

- La idea del Mercado de Servicios es muy interesante y lo más importante, es que se ha hecho parte de un “sentido común” y una preocupación en positivo entre los miembros de los equipos. La sugerencia de encontrar maneras de acreditar a los capacitados fue muy discutida.
- Los maestros. El tema de la capacitación es amplio y en la medida en que las debilidades locales son tan patentes, la tentación es sugerir muchas capacitaciones para la mayor cantidad de sectores. Sin ánimo de exagerar, hay algunos, particularmente, que sí merecen ser considerados por el efecto repetidor y formador de jóvenes que trae consigo. Es el caso de los maestros. Como señala atinadamente el Regidor del Municipio de Soritor: “Los profesores no saben qué es un Plan de Desarrollo concertado, qué es un Presupuesto Participativo, qué es un Plan Operativo. Sería importante capacitarlos, ellos pueden ser nuestros mejores aliados. Los maestros deben cumplir un rol en la reorganización del escenario regional y en la descentralización. Lo que sucede es que es un sector muy desalentado y poco informado. Sin embargo, es la presencia del Estado en muchos de los pueblos más chicos y postergados.
- Finalmente, está la capacitación del próximo equipo de autoridades y funcionarios. El inminente cambio de autoridades, por efecto de las elecciones exige una programación especial en el cronograma de las capacitaciones. El Anexo D presenta los puntos de vista de un miembro del concejo de Soritor en la Región San Martín.
- **Los materiales.** Tanto coordinadores, como miembros del equipo técnico, funcionarios, representantes de ONGs y de la sociedad civil entrevistados coinciden en la claridad de los

---

materiales de PRODES. Esto les ha valido para que muchas ONGs quieran reproducirlos y la cooperación internacional se haya interesado en reproducirlos y difundirlos en otras zonas del país.

- Sin embargo, hay algunos lugares en donde se han mostrado algunos problemas. Por cierto, se trata de las zonas alto andinas. Como señalan los alcaldes distritales de Cusco y de igual manera los alcaldes de Ayacucho:

“Se nota que los materiales se han hecho en Lima, conforme van subiendo a la altura les da soroche. Ya no hablan, ya no se les entiende, ¿por qué será pues?”

- Es muy importante considerar estas opiniones, teniendo en cuenta, sobre todo, la diversidad en las capacidades locales de funcionarios y representantes de la sociedad civil. Lo que sirve estupendamente bien para unos, para otros puede ser aun muy complicado y requiere de una mayor simplificación. El Regidor de Awajún llega a decir, incluso, que:

Sería bueno que los materiales vengan como cartillas, como afiches, así como el que ve usted en la puerta del municipio. Porque es difícil pedirle a un campesino que lea mucho, no se interesan, no tienen tiempo o no saben leer y se hacen leer por otros. Por eso es mejor que sean cortos y con gráficos para que siempre tengan su material del taller cuando salen pero que sea fácil de entender cuando ya no está el capacitador.

- Y como ya advertimos en otra parte del texto, la importancia de los manuales es muy grande. Todos los alcaldes y funcionarios piden manuales. El manual que compendia leyes y procedimientos es un instrumento requerido tanto por que en la escuela su uso es muy recurrente y la gente se ha acostumbrado a usarlos desde muy niños, como por lo complicado y disperso de los lineamientos y del proceso mismo, que exige una suerte de versión diccionario con “traducción simplificada”. Esto supone que el manual contenga todas las partes, y presente, en una versión reunida, los principales procedimientos y el contenido de las leyes y normas dadas de manera desordenada. Además, el acceso a la normatividad que emiten el CND y el congreso es muy complicado de obtener y a menudo, de entender. Bien sea porque no les llega El Peruano o porque viene con lenguajes muy técnicos que dificultan su comprensión. Por eso, no resulta descabellado el clamor por los manuales de parte de todos los actores del proceso. El Anexo D presenta dos citas relevantes de las autoridades sobre la necesidad de manuales.

- Sobre la política y los partidos.\* Este es un tema particularmente álgido y complicado. Existe entre los miembros de los equipos técnicos y en general, de muchos de los representantes de las ONGs y de la sociedad civil un enorme descreimiento frente a los partidos políticos. Tienen fundamento. Se han visto frustrados por la poca capacidad demostrada y el desinterés por vincularse con la sociedad, por acercarse a los problemas mas sentidos y actuar como articuladores de intereses. Esto lleva a algunas personas a prescindir de los partidos políticos como actores del proceso. Ahí viene el problema. Comenta un miembro de un ETL de San Martín:

“Tengo fe en que este proceso debe dar sus frutos en la medida en que sea impulsado desde las bases. No tengo fe en los partidos políticos, mientras no haya una cultura que

---

\* Esta sección sobre la política, los partidos y la sociedad civil amplía la referencia hecha a estos temas en el Sub-IR 2.2. Si bien debiéramos considerarla como parte de dicho Sub-IR 2.2, la incluimos en esta parte porque fue discutida ampliamente con los miembros de los ETLs y es a partir de sus posiciones que vimos la importancia de plantearla en el informe y de hacer una recomendación al respecto.

---

nos permita comprender hacia donde va la política va a ser siempre lo mismo. No hay ningún partido en el que podamos confiar y mientras no muestren un cambio de actitud, nada cambiará, todo seguirá igual”.

No le falta razón. Los partidos políticos nacionales no tienen presencia relevante en el escenario regional y local. Esta constatación es parte de la pobreza en la política y el anquilosamiento de estas organizaciones que observamos día a día. Y los partidos regionales y locales o no existen, o son efímeros. Se organizan para las elecciones y una vez en el poder desaparecen las estructuras partidarias, con lo cual, no hay institución que se haga cargo y asuma la responsabilidad de gobernar democráticamente y rendir cuentas a la población. Sin embargo, prescindir de ellos tampoco es una solución. Trabajar con “las bases”, como las llama este profesional, no es suficiente ni son ellas las que, por una suerte de sabiduría popular, van a saber cómo conducir el proceso. Las bases actúan a nivel social y requieren de mediadores a nivel político. La democracia participativa es muy importante, pero el aspecto de representación es fundamental para que funcione. Un gobierno no puede hablar y relacionarse directamente con todos sus ciudadanos, se necesitan organizaciones sociales y mediadores políticos de estas organizaciones y de los individuos para llevar al más alto nivel sus demandas. Nuestra realidad política está muy lejos de proceder así. Sin duda, la descentralización y sus múltiples instrumentos de participación deben promover un cambio en el escenario político, pero este no será inmediato. Además, cuanto más se abre la participación, más se complica la acción política. Mientras, es importante facilitar su fortalecimiento y contribuir a generar condiciones para que los partidos políticos progresivamente crezcan y se enraícen en la problemática regional.

- Hay que trabajar con todas las fuerzas políticas regionales y locales aunque no se les tenga mucha confianza. Irán aprendiendo porque la población, sus electores, en la medida en que sean cada vez más concientes, les irán exigiendo. Como decía Andrés Solari, representante de Agenda Sur de Ayacucho:

“La vida se les está complicando a los políticos. La sociedad ya está aprendiendo y ya no va a ser tan fácil ser Alcalde y Regidor. PRODES debería hacer instrumentos y capacitaciones para educar a los partidos políticos. Además, debería emplazar a la Federación Agraria Departamental de Ayacucho (FADA), a los colegios profesionales, a la Cámara de Comercio y a todas las instituciones de la sociedad civil a que asuman sus responsabilidades”.

- Muy interesante este comentario. Educar a los partidos, pero también, trabajar con la sociedad civil para que asuman sus responsabilidades. Esta doble estrategia es fundamental. Porque si bien es importante ser concientes de la necesidad de trabajar con los partidos a pesar de su debilidad e inoperancia, es igualmente importante trabajar con la sociedad civil, vincular a unos con otros, y a la sociedad con el gobierno local, tal como lo viene haciendo, e incluso, más.
- PRODES, fortaleciendo el proceso de descentralización viene cumpliendo un rol en este tema. La descentralización está creando nuevos liderazgos, nuevas elites capaces de comprender la realidad y de interesarse en la política. Y PRODES es un importante apoyo para que así sea. Sin embargo hay que tener presente que el surgimiento de nuevos líderes, sin que existan las organizaciones que los apoyen y respalden puede ser un riesgo muy grande. Podemos vernos envueltos en muchos linchamientos autorizados. Turbas que son agitadas por líderes jóvenes que reaccionan ante la ineficacia o la corrupción pero que no saben luego qué hacer. Muchos líderes sin instituciones son tan riesgosos como una sociedad sin partidos políticos. A la formación de nuevos liderazgos debe acompañarse la promoción de organizaciones sociales y

---

políticas que los respalden. Solo así se logrará construir una relación saludable entre la sociedad y la política.

Más allá de las metodologías y materiales de capacitación, el Sistema Nacional de Inversión Pública tiene una importancia esencial para fortalecer las municipalidades y el rol de sus representantes, dado que es el instrumento imprescindible para el gasto de fondos de inversión. PRODES ha reconocido la importancia que tiene el SNIP, tanto el SIAF como mecanismo de transparencia, y ha dedicado varios recursos a estas iniciativas.

- **Sobre el SNIP y el SIAF.** El SNIP y el SIAF son instrumentos difíciles de dominar pero que van ganando lentamente legitimidad entre los funcionarios y equipo técnico de algunas de las municipalidades de la zona de intervención de PRODES. De hecho, su importancia es mayor entre las municipalidades que han incrementado su presupuesto de manera abrupta por efecto del canon que entre aquellas que solo cuentan con el FONCOMUN. El problema es que no lo entienden, en el caso de SNIP o no los saben utilizar en ambos casos. Se les presenta muy complicado y no conocen los mecanismos para implementarlos. La presencia de PRODES ha sido vista como la de un ente asesor muy efectivo. Les han solucionado problemas de distinto tipo o los han entrenado para solucionarlos, a través de capacitaciones y materiales muy concretos. En ese sentido, al darse cuenta que requieren dominar estos instrumentos, en repetidas ocasiones manifestaron su expresa solicitud de que PRODES los ayuden a dominar dichos instrumentos mediante manuales y capacitaciones.

Debido a la complejidad y problemas logísticos para adoptar estos sistemas, resulta más valioso incluir en el texto unas pocas citas relevantes en vez de relegarlas al Anexo D.

Habla Giovanni Elliot, representante de CONSUCODE, quien anteriormente ha sido parte de los Equipos Técnicos Locales de la zona sur de la región ayacuchana:

“Las normas y procedimientos hechos en Lima están muy lejos de estas realidades. A una municipalidad, para hacer dos oficios le cuesta 200 soles porque no tienen energía eléctrica y tienen que prender el generador que requiere de 20 galones para la encendida. Es el único generador que abastece a todo el pueblo y por lo general no se usa porque no tienen para la gasolina. Falta logística. Yo soy ayacuchano, y con CONSUCODE estoy visitando muchos pueblitos que no conocía. De 5, 3 no conocen ni tienen la ley. De las provinciales que son 11, solo 6 han hecho su Plan Anual de Contrataciones, pese a que el año pasado el Estado ha capacitado a todos. La falla se da tanto por falta de logística como por desconocimiento, las personas no saben ni que es el internet, nunca lo han visto”.

Algo similar opinan en el Cusco, para el caso de las provincias más pobres que si bien están comenzando a recibir el canon, no tienen capacidades locales desarrolladas:

El SNIP es muy complicado. Una sugerencia es que haya una instancia en que las propuestas de las municipalidades se conviertan al SNIP pero sin costos. O sino, que sea más fácil aplicarlo, porque hay unas personas que se están enriqueciendo a costa de los municipios más pobres.

Pero no solo es un problema de la sierra. El alcalde de Masisea, por su parte, pide:

“El tema del SNIP es otro embrollo. Los expedientes técnicos y los perfiles de proyectos son unos negociados de las mafias. Es muy problemático aplicar este dispositivo, unos cuantos que lo saben aplicar se la llevan y otros que no lo conocemos ni la entendemos”.

---

Finalmente, hay quienes se han sentido frustrados. Carlos Oriundo, regidor de la Municipalidad Jesus Nazareno de Huamanga dice:

“PRODES ha hecho mucha bulla, ha despertado muchas iniciativas. La mayoría de municipalidades esperábamos mucho más de PRODES porque USAID financia PRODES y USAID tiene toda la plata que quiere. Pero no ha dado resultado”.

Desafortunadamente, no podemos ampliar ni profundizar más puesto que no tuvimos mayor información. Sin embargo, nos pareció importante considerarlo como recomendación a tomar en cuenta.

### **Recomendaciones**

1. Sobre la capacitación. A los ETM debe ser ampliada a la mayor cantidad de gente interesada. A los maestros y periodistas, es fundamental capacitarlos y elaborar materiales específicos para ellos/as. Serán un recurso muy importante para difundir los conocimientos sobre el proceso, al mismo tiempo que se les da una función destacada y reconocimiento, que resulta siendo muy importante cuando la percepción de abandono, en el caso de los maestros, es parte central de su desmotivación.
2. La acreditación a los capacitados debe ser un tema a implementar. En ese sentido, sería conveniente explorar la posibilidad de hacer convenios con las universidades de la región para concretar alguna medida al respecto. Es algo que se viene pensando en el equipo central y que sería muy oportuno desarrollar. El TECSUP y SENATI, que son los dos centros de capacitación técnica más importantes y reconocidos del país, podrían estar muy interesados. Reciben fondos de la empresa privada y parecería que cada vez están más concientes de la urgencia y necesidad de formar buenos técnicos municipales para reforzar las capacidades de los gobiernos regionales y locales.
3. Sería conveniente aprovechar de las experiencias exitosas de los gobiernos locales para que sirvan de una suerte de municipios escuelas.
4. En cuanto a los materiales, en el caso de los gobiernos locales rurales, se requiere de instrumentos adicionales para que los funcionarios realmente comprendan y dominen los nuevos procedimientos. La solicitud de “Manuales de Procedimientos” y “Compendio de Leyes” traducida a su versión más simple, así como afiches, programas radiales en la lengua nativa de cada zona, son importantes para dar a conocer los avances del proceso e informar a la población.

### **D. RESULTADO SUB-INTERMEDIO 2.4**

*Mayor capacidad de las Organizaciones Comunitarias de base que re presentan a los grupos tradicionalmente marginados en las Regiones seleccionadas, para participar y supervisar la gestión de los Gobiernos Locales.*

- Como organizaciones comunitarias de base que representan a los grupos tradicionalmente excluidos vamos a considerar a las organizaciones de mujeres indígenas y las comunidades nativas.

- 
- Las organizaciones de mujeres indígenas, a diferencia del resto de instituciones de la sociedad civil presentan un fenómeno inverso al patrón observado. Son mucho más dinámicas, estructuradas y con liderazgos reconocidos en la sierra que en la selva.

La presencia de Sendero Luminoso, la muerte de sus hombres y el desplazamiento del que fueron objeto por efecto de la guerra las obligó a asumir roles nuevos en períodos muy cortos de tiempo. A eso hay que añadir la presencia de la cooperación internacional y de organismos de ayuda y filantropía durante la post-guerra. Estas razones, entre otras, han permitido que las organizaciones de mujeres y que las mujeres participantes de estas organizaciones en la sierra, a pesar de sus limitaciones, reivindiquen hoy, con relativa claridad algunos derechos básicos. En cambio entre las mujeres indígenas de la selva la situación es menos elaborada. Están más dispersas, más aisladas y el lenguaje de derechos ha llegado poco aún. El Anexo D presenta varias citas de diferentes grupos de mujeres indígenas sobre su situación.

- Las mujeres indígenas de la sierra tienen más experiencia y mayor capacidad de movilización que las mujeres de la selva. No sucede lo mismo con las mestizas. En la selva son más desenvueltas, están más integradas, a pesar del machismo. Pero esto debe ser visto en términos relativos. Como un miembro del concejo en Sortior, San Martín, afirmó, los hombres de la Sierra traen sus costumbres patriarcales cuando migran. Por consiguiente, al discutir la participación de mujeres mestizas en el Presupuesto Participativo (la cita completa se encuentra en el Anexo D), expresó:

“Pero aquí la gente que ha venido de la sierra son bien machistas. Siempre delegan a los hombres. En el Caserío Alto Perú, en una asamblea de 155 comuneros, ni una mujer, no los trajeron”.

El rol de PRODES en relación a estos grupos es muy importante y puede serlo aún más, con mayor dedicación. Como señala la Sra. Gloria de Ayacucho:

A lo menos sobre Presupuesto Participativo, es primera institución que llega a mi provincia y nos informa. Prácticamente yo agradezco a nombre de los vilquininos su presencia. Todos estamos bien agradecidos por su apoyo. Porque si llegan materiales así bonitos, se lo agarran los regidores y no los pasan para las regidoras y para las otras organizaciones de mujeres de la sociedad civil. En cambio con PRODES a toditas nos hacen llegar.

Este testimonio es muy elocuente de la diferencia de actitud y de trato de PRODES en relación al resto de instituciones. Sucede que cuando la población ha experimentado situaciones de postergación y discriminación y comienza a conocer sus derechos, no únicamente exige, también agradece cuando se les reconoce.

- **La sociedad civil.** El panorama general sobre la sociedad civil también es mezclado, pero quizá sea más positivo que negativo. No hay duda que PRODES ha despertado un gran interés en la sociedad civil para participar en la toma de decisiones de sus gobiernos, aun cuando no conozcan integral y cabalmente los mecanismos y sus beneficios.

- La sociedad civil es un variopinto mosaico de instituciones que generan serias resistencias entre las autoridades que vienen participando activamente en las capacitaciones de PRODES para adecuar sus instituciones a la nueva reglamentación. Se sienten atrapadas entre los nuevos procedimientos, un nuevo discurso participativo y una sociedad muy fragmentada y descontenta. En muchos casos se trata de una sociedad desorganizada y en algunos otros,

---

organizada pero alrededor de formas asociativas obsoletas, ideologizadas, que no representan a la sociedad actual, con líderes sectarios que mantienen su liderazgo por falta de mecanismos de renovación. De ahí su resistencia a la sociedad civil.

- Las ONGs locales juegan un rol ante la ausencia de liderazgo. En muchos casos, este rol es muy positivo, pues ante la ausencia del Estado, de los partidos políticos y de otras instituciones, éstas organizan y trabajan estrechamente con la población. Otras, en cambio, hacen las veces de partidos políticos sin actuar en consecuencia. Mantienen y reproducen un discurso y una apreciación sobre la sociedad y la política ideologizado, no siempre acorde con los cambios de la realidad económica y social, sin embargo, son los que participan activamente en las convocatorias. Asumen la “representación” de una sociedad bastante mas dinámica pero que no tiene una adecuada expresión en estas instancias de participación. El problema del liderazgo es muy serio. Este es un tema central en la relación entre sociedad y política que se plantea a partir del proceso de descentralización, sobre el cual PRODES debe tener una reflexión.
- Las ONGs deben cuidarse de no sustituir a las propias organizaciones sociales y políticas. Hacen 20 años las ONGS han trabajado en el fortalecimiento de la sociedad civil, han desarrollado múltiples estrategias para promover el desarrollo local y los cambios logrados son muy limitados. Es cierto que en muchos lugares cumplen un rol de soporte muy importante. Sin embargo en muchos otros, el accionar de las ONGs, ante la ausencia de partidos políticos ha estado marcado por el localismo y la consecuente fragmentación del territorio; por el afán por responder a las exigencias de la cooperación internacional que le financia sus proyectos, actuar rápido, cumplir metas y tener resultados susceptibles de medición; por la ausencia de un horizonte mayor, más político, que articule las propuestas de desarrollo local con los planes de desarrollo regional y que obligue a las organizaciones sociales a mirar la política y viceversa. Y en muchos casos, por la superposición de funciones con el objetivo de dotar de eficacia a la acción de los líderes, trayendo como consecuencia la debilidad de la organización social y sobre todo, la ineficacia de las organizaciones políticas.

Este es un momento de cambio. Se busca un entendimiento entre el gobierno regional y los gobiernos locales y entre estos y la sociedad civil. Con ese enfoque, las ONGs tienen que reorientar su participación, de ahí la importancia de PRODES al quebrar los ghettos existentes en todas las regiones y convocar a todas las instituciones para involucrarlas en un mismo programa.

- Sin duda, también entre las autoridades, la resistencia a la sociedad civil está fuertemente basada en el natural rechazo a la fiscalización. Esta es una novedad que ha traído consigo la descentralización con el Presupuesto Participativo y en general, con todos los instrumentos de participación ciudadana. De una tradicional distancia entre sociedad y autoridad, en poco tiempo el municipio y el gobierno local se ha convertido en una suerte de territorio invadido. Los ciudadanos y las ciudadanas se sienten con la autoridad que les confiere la nueva normatividad para intervenir en las decisiones del gobierno local y para exigir rendición de cuentas, ahí donde antes cada autoridad hacía y deshacía como quería. Los cambios generan resistencias y ahí está la versión de los actores del proceso. (El Anexo D presenta algunas interesantes pero, relativamente negativas, evaluaciones sobre la sociedad civil hechas por dos alcaldes en la Selva.)
- La administración y el gasto que supone el nuevo ordenamiento es un problema que esta detrás de lo dicho pero que puede constituir un reparo para ampliar la participación. Es interesante anotar la importancia de la presencia de PRODES como entidad externa, neutral, a la que se le

---

pide un rol orientador y docente para propiciar el cambio que el alcalde, como autoridad, no puede lograr.

- Frente a la crítica de los alcaldes en relación a la sociedad civil, se contrasta la opinión de un miembro representante de la sociedad civil del CCL del Municipio Provincial de Lamas en la Región San Martín:

“Yo tengo muchas críticas a la manera como se ha hecho el Presupuesto Participativo. No se cual ha sido la razón de que no se ha hecho la información y la convocatoria. Todo ha sido muy rápido, formal y por cumplir. A mí, por ejemplo, siendo del CCL me han convocado solo para sustentar, no para participar en el presupuesto. ¿Qué pues voy a informar si no he participado? Como miembro del CCL debería estar invitado ¿no?”

Los funcionarios municipales, por el contrario, dicen que citan a los miembros del CCL pero ni se interesan, y que más bien, los que acuden al llamado son los representantes de las áreas rurales. En términos generales, la participación es muy desigual y si bien en los distritos mas alejados las autoridades resienten la poca participación, hay un interés explícito por incrementarla. En cambio, conforme se va urbanizando la distancia entre autoridades y sociedad aumenta de uno y de otro lado.

### **Recomendaciones**

1. En las zonas de población indígena y nativa debiera extenderse el plazo para el proceso de intervención de PRODES, con la finalidad de mejorar la participación de este sector particularmente excluido.
2. El personal de las ETLs que trabaja con estas poblaciones requiere del manejo de las lenguas nativas y conocimiento de su cultura y geografía.
3. Si bien PRODES trabaja con una perspectiva de género, es fundamental insistir en esto con los ETLs y en general con todos los sectores participantes. Introducir en la agenda de los gobiernos locales y los Consejos de Coordinación Local, temas vinculados con los derechos de las mujeres y de las poblaciones indígenas tiene que ser un objetivo logrado. Esto es difícil por la resistencia habitual, sin embargo progresivamente se tiene que tender hacia la formación de un sentido común regional y local sobre la importancia de la participación de ambos sectores marginados.
4. Dado que el problema de la falta de documentos de identidad es muy grave, es importante contribuir a su atención propiciando, a través del CND y la RENIEC, un convenio para que la obtención del DNI sea en forma gratuita, para las mujeres y jóvenes de las comunidades nativas e indígenas. Para esto será necesario proponer la norma legal que permita la entrega del DNI en forma gratuita por la primera vez para la población indígena y nativa y para las mujeres en situación de extrema pobreza.
5. PRODES debe contribuir a fortalecer los espacios de participación de la Sociedad Civil, convocando a todos aquellos actores que tienen algo que aportar a la comunidad y evitando que este espacio se convierta en un espacio de destrucción política de las autoridades elegidas (asambleísmo).
6. PRODES debería insistir en la capacitación de los miembros integrantes del CCL así como de los comités de vigilancia para mejorar su participación.

## VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES CLAVES

### A. PRINCIPALES CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El equipo llegó a las siguientes **conclusiones** principales:

1. El proceso de descentralización en el Perú se encuentra en progreso, pero su avance está cargado de dificultades, dada la caótica situación política y el resentimiento de gran parte de la sociedad civil.
2. PRODES es un proyecto excepcionalmente bueno y efectivo convirtiéndose en un factor positivo en la promoción del éxito del proceso de descentralización (“el proyecto correcto en el tiempo indicado con la gente adecuada”); ciertamente, parece haberse convertido en un factor clave en el destino de la descentralización:
  - a. Proporciona ayuda valiosa al Ministerio de Economía y Finanzas (por ejemplo, en hacer que los avances técnicos como el SIAF y el SNIP sean más “amigables para el usuario” y, de esta manera, que tengan mayor probabilidad de ser adoptados), y está brindando asistencia crucial al CND, alcanzado por la ineficiencia e inadecuado desempeño y es, de alguna manera, dependiente del apoyo de PRODES.
  - b. También se ha convertido en un defensor y promotor efectivo para las políticas y leyes de descentralización a nivel nacional, y es percibido como figura neutral y defensor y promotor efectivo por una gran variedad de actores y observadores.
  - c. Además de su presencia política defensora y promotora a nivel nacional, su cobertura al 100% de las 536 municipalidades en siete regiones – todas con problemas relacionados a la coca y cocaceros – la señala como más que un proyecto y de mayor alcance que una ONG: es percibido como un programa coherente con amplio impacto sobre la descentralización en las cuatro regiones donde el equipo lleva a cabo el trabajo de campo.
  - d. Se encuentra produciendo materiales efectivos que han hecho que la descentralización sea entendible y más alcanzable y, con sus ETLs, ha promovido capacitación efectiva, lo cual ha mejorado las capacidades de las autoridades del gobierno local y del personal técnico así como aquellas de los líderes de organizaciones de la sociedad civil; aún se encuentra haciendo serios esfuerzos para llegar a grupos tradicionalmente excluidos (por ejemplo, mujeres, grupos indígenas).
  - e. Todos sus logros se basan en un equipo de trabajo caracterizado por calificaciones excepcionales, dedicación y efectividad.

- 
3. Las elecciones venideras del 2006 podrían deshacer gran parte del progreso alcanzado (que ha sido amplio pero desigual en las regiones visitadas) y podría poner la sostenibilidad de los esfuerzos de PRODES en un futuro incierto.
  4. Existe mayor probabilidad de que la descentralización sobreviva al proceso electoral si y en donde la asistencia de PRODES continúe, pero el enfoque actual estaría implicando que PRODES se retire de 319 municipalidades de un total de 536 a finales del 2005, es decir, antes de las elecciones del 2006.
  5. La descentralización es un proceso complejo y, asociado al contexto político del Perú propenso al conflicto, requerirá más tiempo alcanzar el “detonante” que conduciría a la institucionalización de lo que ha de durar el actual proyecto PRODES.

Tomando como base estas conclusiones, el equipo sugiere las siguientes **recomendaciones** como las principales:

1. Es recomendable que PRODES **NO** se retire de ninguna de las municipalidades en las que se encuentra interviniendo hasta PASADO el año electoral 2006.
2. Es recomendable que exista un proyecto de seguimiento, para poder dar el tiempo que PRODES – y el proceso de descentralización – necesitan para ayudar a asegurar que la descentralización esté más sólidamente establecida e institucionalizada.
3. Se recomienda que, mientras tanto, durante el actual LOP, se brinde a PRODES la flexibilidad de adaptar su programa y actividades a fin de que pueda satisfacer las dinámicas y cambiantes exigencias del proceso de descentralización.

## **B. RECOMENDACIONES ESTRATÉGICAS**

1. Creemos que PRODES a manera de estrategia de salida, debe continuar impulsando la descentralización y proponer una eventual continuidad del programa en una siguiente etapa. En efecto, la evaluación de medio término nos muestra claramente que los avances en el proceso de descentralización son muy precarios y desiguales en las regiones atendidas por el programa. Si bien el rol de PRODES ha sido significativo en la atención a los diferentes actores e instancias, tal como se ha descrito en el texto, se requiere de un trabajo persistente para darle sostenibilidad al proceso.

A nuestro criterio, el rol más importante de PRODES es el rol de bisagra, de articulador entre las instituciones de gobierno sub-nacional y gobierno central y entre éstas y las instituciones de la sociedad civil. Uno de los problemas más serios que enfrenta la sociedad y la política peruana es la fragmentación y segmentación de la sociedad y de ésta con la política. A eso se añade la debilidad institucional y en particular, la insuficiente presencia del Estado a nivel nacional, lo que contribuye a la fragmentación mencionada. La falta de liderazgo del Estado agrava aun más esta situación.

En ese escenario, un programa como PRODES, que permanentemente tiene como preocupación la de llenar vacíos, anticiparse a los problemas, informar, traducir las leyes y procedimientos, vincular a unos y otros es muy importante y se requiere continuidad en esta tarea. Si no, ante la fragmentación y la desconfianza existente, fácilmente los resultados hasta hoy obtenidos pueden ser rápidamente desactivados. Es importante tener presente que el proceso actual de descentralización tiene apenas tres años de iniciado.

- 
2. **Las prioridades.** Observamos que existe una distancia muy grande entre el gobierno central, y los gobiernos sub-nacionales. El MEF tiene un desempeño técnico sofisticado que dificulta su conexión con las necesidades y carencias básicas de los municipios distritales de las regiones de sierra y selva del país. Si bien esta dificultad ha sido seria durante la primera parte del proceso, gracias al rol que ha jugado PRODES en cuanto a la simplificación de los procedimientos, la aproximación metodológica de los diversos instrumentos de gestión a sus y a su propuesta de acercar a los funcionarios a la realidad pobre del país, se ha ido reduciendo. Sin embargo la distancia entre los gobiernos regionales y los gobiernos municipales es enorme. Creemos que este problema debe tener atención central.

PRODES, sin descuidar el apoyo a los gobiernos locales, debe concentrarse en los gobiernos regionales en los próximos años. Si se logra construir gobiernos regionales con competencias, con capacidad de administración y gestión de los diferentes sectores, con partidos y competidores que discutan sobre planes regionales de desarrollo, el proceso de descentralización tendrá futuro. Esta tarea tiene carácter de urgencia ante la inminencia de las próximas elecciones regionales y locales, y se debe pensar en dos etapas, el rol de PRODES como motivador en la campaña, y su rol posterior, una vez elegidas las nuevas autoridades.

Creemos que la atención a los gobiernos regionales debe ser exhaustiva para lograr su acreditación, facilitar las transferencias de competencias y garantizar los mínimos necesarios para la adecuada gestión regional. Pero adicionalmente, dado el rol promotor de sus equipos técnicos locales, PRODES, en alianza estratégica con otras instituciones de la sociedad civil debe contribuir a que los partidos y la sociedad discutan sobre propuestas de planes de desarrollo regional, que supongan miradas regionales amplias, que vayan preparando el proceso de regionalización, ahí donde se ha avanzado poco o nada, y le den a esta instancia descentralizada de gobierno una ubicación especial y diferente a los municipios provinciales.

Es a partir de esta relación estrecha con las regiones, que PRODES puede, al mismo tiempo, proponer cambios e influenciar en las orientaciones que el CND debería asumir como ente rector de la descentralización. Esperemos que el próximo gobierno le de prioridad a la descentralización y en consecuencia, el CND asuma sus responsabilidades con eficiencia e inteligencia. Mientras, en el año que resta hasta el cambio de gobierno, es imprescindible acercarse aun mas a los gobiernos regionales, a fin de identificar los cuellos de botella existentes e ir preparando con anticipación, los instrumentos que deberá implementar el nuevo gobierno.

3. **El trabajo con los municipios.** El trabajo de PRODES no puede circunscribirse a los gobiernos regionales. Continuar con la asistencia a los gobiernos locales es fundamental, como lo es hacerlo con las organizaciones políticas y la sociedad civil. Los municipios son piezas claves por la relación que tienen con la población, sin embargo su labor esta desconectada de los gobiernos regionales que no saben qué hacer y de los ministerios que siguen asumiendo roles en exceso centralistas.

PRODES, en nuestra opinión, debe mantenerse durante los próximos dos años en todos los municipios de las regiones con las que trabaja. Es cierto que hay algunas municipalidades que están mejor equipadas tanto técnicamente como en lo que se refiere a capital humano. Sin embargo, teniendo en cuenta el cambio de gobierno, es muy riesgoso decir ahora donde se puede ir replegando y donde debe continuar. La

---

precariedad e inestabilidad política, agravada ante las elecciones a la vista, requieren de la permanencia regular de PRODES. Por eso, teniendo en cuenta que PRODES debiera terminar el 2007, pero atendiendo a las consideraciones planteadas en la primera recomendación, proponemos como recomendación de la consultoría, evaluar la posibilidad de continuar en todos los municipios hasta el 2007 y recién en ese momento, evaluar los distintos comportamientos a fin de planear una retirada ordenada. De no ser posible, proponemos que persista en todas las municipalidades que están recibiendo o están por recibir el canon y en las municipalidades con una alta composición social indígena. Trabajar consistentemente en ambos polos puede contribuir a reducir las graves manifestaciones de conflicto social.

4. En muchos municipios locales, tanto provinciales como distritales la novedad del canon está revolucionando sus instituciones. Es urgente atender a estos municipios para acelerar el equipamiento técnico adecuado, el desarrollo de instrumentos de gestión, el manejo del SNIP para facilitar la ejecución de proyectos de desarrollo de envergadura que mejoren las condiciones de vida de la población y reduzcan así, el malestar social.
5. **La relación entre gobierno local y sociedad.** Es una relación que está, de por sí viciada y si bien es prioridad de PRODES su atención, y hay avances importantes en relación a los años anteriores, se requiere mayor intervención. La desidia de los funcionarios y representantes y la desconfianza de la población son factores permanentes de desencuentro. Es muy importante insistir en los instrumentos que facilitan la interacción entre el Estado y los ciudadanos. En ese sentido, recomendamos que se ponga énfasis en la articulación de los Planes de Desarrollo Concertado, el Presupuesto Participativo y el Presupuesto Institucional. Así mismo, las asambleas de rendición de cuentas y la vigilancia social son procesos en los que se tiene que insistir. Este juego de instrumentos de accountability son centrales y son los que menos avances han mostrado en lo que va del proceso.
6. **La sociedad civil.** Existen muchas expectativas de la sociedad en general sobre el proceso de descentralización, pero el incumplimiento de las autoridades y la falta de competencias aducidas por los gobiernos regionales agudizan los conflictos sociales y la violencia. La gente pobre sabe que tiene grandes carencias pero no sabe concretarlas. Cuando pide lo hace indiscriminadamente y si no es atendido, quema las instalaciones oficiales o lincha a sus autoridades. Los conflictos surgen por la frustración y el hartazgo ante la falta de atención. En las zonas donde la presencia de PRODES es más regular, o donde ha tenido más acogida, estas expectativas se han reducido porque se han visto canalizadas. PRODES, durante los próximos dos años debe tener mucha iniciativa a nivel regional. Ser una suerte de interlocutor autorizado, cronista, promotor y negociador de las regiones con el CND, el MEF y el Congreso y en las propias regiones, entre las distintas instancias y la sociedad civil, promoviendo el fortalecimiento de la sociedad civil ahí donde está desarticulada.

Su rol de bisagra y su capacidad de anticipación mostrada en la relación entre el MEF, el CND y el Congreso para sugerir y modificar leyes debe aplicarse a estas instancias sociales y políticas para facilitar espacios de encuentro mayor y para que estos espacios se traduzcan en propuestas concretas que se expresan en los instrumentos participativos. Para eso debe contar con “diagnósticos sociales y mapas de poder regionales” que puedan registrar estas demandas mal formuladas e insatisfechas y a partir de ahí, elaborar documentos, contribuir a que los líderes sociales se reúnan, discutan sobre temas muy concretos, negocien y formulen sus demandas priorizadas, para dirigirlas tanto a los

---

presupuestos participativos como a otras instancias pertinentes, no a quien se les ocurra. Es también a partir de estos mapas de poder que se pueden identificar nuevos actores de la sociedad civil que no han venido participando. Es clave irlos integrando para ampliar y enriquecer la diversidad y legitimidad de la sociedad civil local. Muchas veces es solo cuestión de información y convocatoria sobre temas muy concretos, ambas capacidades que PRODES exhibe con orgullo. Es el caso de los empresarios y los comerciantes, de los colegios profesionales y las universidades. Esta convocatoria debiera hacerse a todos los niveles, tanto en el espacio regional como en los locales. (En ese sentido, es interesante explorar la experiencia del gobierno regional de Lambayeque.)

En segundo lugar, debe propiciar espacios de negociación entre las organizaciones sociales y las políticas organizando desayunos ejecutivos, con agendas muy concretas y seguimiento posterior. Esto es indispensable para fomentar que se articulen, que debatan. Ya lo logró en gran medida entre las ONGs locales, reduciendo los niveles de confrontación. Ahora se puede avanzar un par de escalones más. Esto puede ser difícil y riesgoso. Requiere de neutralidad y de la mayor capacidad concertadora. Pero la legitimidad de PRODES puede ayudar. Y finalmente, debe propiciar una articulación mayor entre las instancias de coordinación existentes, donde las hubieran, con los CCR y CCL. Flexibilizando la legislación ahí donde es necesaria.

7. **Sobre los Equipos Técnicos Locales.** Como ya se mencionó, estos equipos son la cara de PRODES en las regiones y el punto de partida del mercado de servicios que piensa promover. En tal sentido, es muy importante que se les capacite tanto en el manejo de los instrumentos, como ya lo viene haciendo, como en temas de contenido sobre cuestiones que deben ir aclarando. Nos referimos a discusiones temáticas sobre el rol de los partidos políticos, la sociedad civil, los conflictos sociales, la exclusión, el rol del Estado y del mercado, etc. Creemos que es importante que tengan herramientas conceptuales sobre todas las dimensiones del proceso a nivel regional. Las pasantías entre las distintas regiones puede ser una buena alternativa. Como lo es las reuniones frecuentes entre los equipos, los coordinadores locales y los equipos de Lima. Trabajar con ellos debe ser visto como una inversión para la sostenibilidad del proceso cuando PRODES se retire.
8. En relación con los grupos tradicionalmente excluidos. Con estos sectores PRODES debe ser particularmente proactivo. Dado que se trata de comunidades indígenas y nativas asentadas territorialmente, en las que una de sus principales riquezas es su institucionalidad, se debe trabajar con sus autoridades y con las autoridades oficiales para articular unas con otras. El objetivo debe ser tratar de desarrollar el principio de complementariedad y de colaboración entre las instancias formales y oficiales y las instancias propias.

Es un proceso, que debe comenzar por priorizar sus necesidades y motivar a que las autoridades las asuman como parte de sus responsabilidades. El Estado es el gran ausente, y los municipios que son los que tienen la representación estatal más cercana, no tienen condiciones para atenderlas. Es clave llamar la atención sobre estos desencuentros y propiciar puntos de contacto efectivos. La construcción de escuelas, postas, redes de agua, médicos y medicinas, alfabetización de adultos (muchas veces no tan adultos) o el documento de identidad DNI, es decir, el acceso a servicios básicos puede ser un eficiente vehículo de integración. A través de éstos se pueden establecer relaciones de confianza que vayan propiciando su incorporación a la sociedad. Mientras no encuentren razones muy concretas para creer, no participarán.

- 
9. Las mujeres requieren atención especial de parte de PRODES. Durante el período electoral es conveniente hacer talleres de capacitación para las candidatas con materiales especialmente preparados para este fin. Estos materiales contribuirán a que las ONGs locales que trabajan sobre los derechos de las mujeres tengan instrumentos de calidad para replicar y fortalecer la acción sobre las líderes sociales y políticas.

## **VII. RECOMENDACIONES PARA UNA ESTRATEGIA DE SALIDA, BASADA EN LAS PREGUNTAS A- F DE LOS TDR**

Una de nuestras principales recomendaciones es la implementación de un proyecto de seguimiento – PRODES II y/o algún otro esfuerzo de descentralización, dado que PRODES ha probado cumplir con éxito y aún tiene mucho para contribuir al enorme y, en gran parte no concluido, esfuerzo de descentralización.

En consecuencia, hemos preferido considerar las siguientes recomendaciones a favor de una segunda mitad del proyecto en vez de por una estrategia final de salida.

- a. Sobre acciones específicas necesarias para contribuir con la continuidad de las prácticas de buen gobierno en planeamiento, presupuesto y control social en las municipalidades objetivo de PRODES, y sobre cómo proporcionar apoyo estratégico para ayudarlos a ser más efectivos en el proceso de transferencia y acreditación (1) después de concluir la asistencia técnica directa de PRODES, y (2) durante la transición de autoridades sub-nacionales como resultado de las elecciones pendientes.

Para lograr esto, PRODES debe tratar de ampliar su alcance más allá de los ETLs.

- A universidades interesadas, institutos de investigación, ONGs seleccionadas, etc., ofreciéndoles capacitación sobre la metodología, instrumentos, materiales escritos de PRODES, así como de su base de conocimiento;
- A otros donantes/cooperación internacional a fin de ampliar la base de financiamiento que se destina al proceso de descentralización, de manera que otros posibles proveedores de asistencia técnica puedan hacer uso de los recursos que proporcionen los donantes para hacer avanzar el proceso;
- A otros socios de USAID en las siete regiones, para planificar la coordinación sobre posibles áreas de superposición, de modo minimizar las demandas en conflicto en municipalidades sobrecargadas y fortalecer el proceso de descentralización.
- Adicionalmente, PRODES debe considerar adoptar la “capacitación de capacitadores” enfocada a los años finales de asistencia técnica que brinda a gobiernos sub-nacionales y a la sociedad civil, de manera que aquellos que hayan recibido capacitación puedan, a cambio, capacitar a sus contrapartes– ya sea en su misma área o en otras o en otras más pequeñas o lejanas.
- A fin de brindar apoyo estratégico a las municipalidades objetivo y ayudarlas a ser más efectivas en el proceso de transferencia y acreditación, se recomienda lo siguiente:

- 
- Durante el 2006, antes de las elecciones, PRODES debe capacitar a candidatos (incluyendo a mujeres candidatas) en el tema de descentralización, y promover foros públicos donde puedan discutir estos temas con audiencias de la sociedad civil.
  - Se debe brindar más capacitación durante el período de transición, antes que las nuevas autoridades y funcionarios asuman funciones.
  - Tanto el personal nombrado como el contratado debe recibir capacitación en cuanto a los requerimientos básicos del proceso de transferencia y acreditación. (Esto es necesario debido a las altas tasas de rotación del personal contratado, aún cuando muchos de ellos sólo dejen una entidad del gobierno local para laborar en otra.)
  - Ya que las leyes que rigen el proceso de transferencia y acreditación son muy complejas y los procedimientos no figuran en un documento final, es necesario recibir insumo del gobierno central (MEF y CND). En consecuencia, también se recomienda que PRODES considere capacitar a un grupo de personas pertenecientes a estas entidades a través de un proceso de “capacitación de capacitadores”, para poder brindar asistencia actualizada a autoridades y personal técnico seleccionado de gobiernos provinciales y distritales claves, según se requiera.
- b. Sobre cómo el proyecto podría continuar el monitoreo de indicadores PMP en las municipalidades objetivo, luego de finalizar la asistencia técnica directa de PRODES, se recomienda que el mismo PRODES continúe con el monitoreo de los indicadores claves y conduzca algunos estudios del impacto más alto alcanzado en diferentes tipos de gobiernos locales.
1. **Sobre indicadores PMP**, son un total de 17, y todos excepto seis referidos a los IR 2.2. y 2.4 son registrados por PRODES o por una entidad con cobertura nacional (CND, MEF) que les proporciona los datos. *Por consiguiente, se recomienda que se mantenga este sistema para los 11 indicadores PMP en cuestión*
  2. **Para los 6 indicadores del IR 2.2 y del IR 2.4** que actualmente son registrados por los ETLs, explorar la factibilidad de capacitar a los Equipos Técnicos Municipales en el registro y envío de datos referentes al IR 2.2 (indicadores del 6-10). En cuanto al IR 2.4 (indicador 17, con dos medidas), explorar la posibilidad de capacitar a miembros del CCL que pertenezcan a la sociedad civil y a otros líderes de organizaciones de la sociedad civil que se encuentren participando en el proceso de descentralización para mantener los registros requeridos. *Se recomienda que PRODES inicie este cambio con una muestra de municipalidades de la Sierra y de la Selva; evalúe las posibilidades de capacitar a los ETM relevantes o personas de OCS en mantener los registros requeridos, y pruebe su iteración. Se recomienda que las modificaciones sean hechas según se requiera, tomando como base los resultados.*
  3. **Estudio “Un año después”**. Si no fuese posible adoptar la recomendación del equipo de evaluación sobre “mantener el curso” en el 2006, y conservar la presencia del proyecto en las 536 municipalidades durante el año crucial de elecciones, PRODES estaría retirándose de 319 municipalidades hacia fines del presente año. El número real de municipalidades donde la asistencia técnica directa finalizará dependerá de si se cumple con el cronograma original o se desarrolla una estrategia más afinada. Sin embargo, con cualquiera de estas opciones, al año siguiente de iniciarse el retiro de la asistencia técnica directa, es posible conducir un pequeño estudio muestral, haciendo uso de métodos de evaluación rápida, sobre lo que permanece en las municipalidades “un año después” de la

---

salida de PRODES/ETLs. *Se recomienda que PRODES prepare el diseño de un pequeño estudio muestral para evaluar empíricamente lo que ha sido sostenido un año después. Los Hallazgos deberán ser usados para promover la sostenibilidad de los esfuerzos de PRODES en las municipalidades designadas para actividades adicionales en el(los) último(s) año(s) del proyecto.*

4. **Estudio del “Impacto de PRODES”.** *Se recomienda que PRODES considere realizar un estudio en el último año del actual proyecto donde compare una o dos regiones intervenidas por PRODES (de preferencia una en la Sierra y una en la Selva) con regiones razonablemente comparables que estén fuera de las siete del radio de acción del proyecto. La prevalencia y el progreso de la descentralización participativa deben ser comparadas bajo una muestra aleatoria de municipalidades dentro de la región; también debieran compararse el progreso de los Gobiernos Regionales, si no fuese por la ocurrencia de hechos exógenos que provoquen una comparación problemática (por ejemplo, conflicto político). Aunque de forma ideal, el estudio debería estar incorporado a la evaluación final del Proyecto PRODES, se recomienda que sea conducido por separado, si fuese necesario.*
- c. Para que las municipalidades tengan acceso efectivo y eficiente al mercado de servicios de servicios de asistencia técnica y de capacitación una vez que la asistencia técnica directa de PRODES a esas municipalidades haya concluido.
- PRODES debe motivar a los gobiernos regionales a mantener un inventario de entidades que proporcionen asistencia técnica adecuada, como pre-requisito para promover dicho mercado.
  - Los Coordinadores Regionales de PRODES deberían elaborar la lista de su región, incluyendo ETLs, ONGs, universidades, institutos de investigación, etc.
  - PRODES debe evaluar primero el mercado de asistencia técnica en aquellas municipalidades con capacidad de cubrir los costos de ese servicio (por ejemplo, aquellos que reciban regalías [canon] y que requieran ayuda para manejar el aumento de demandas que acompaña el incremento de recursos).
  - Una vez que la metodología haya sido refinada, PRODES y USAID deben tratar de interesar a otros donantes o, donde sea relevante, a socios de USAID, como una forma de dar apoyo a la asistencia técnica para las municipalidades más empobrecidas, las cuales no pueden subvencionar tales servicios tomando como base únicamente sus propios recursos.
- d. Sobre las áreas más beneficiosas (mayor impacto) y adecuadas para brindar asistencia a nivel regional durante el 2006 y 2007, en especial para reforzar el proceso de acreditación e integración regional.

Sobre este particular, nuestras recomendaciones se ven atenuadas por el hecho de (como se explica en la Sección de Metodología, más abajo), todas las personas del gobierno regional que podríamos haber entrevistado en Ayacucho y San Martín se encontraban participando en asambleas para el Presupuesto Participativo durante nuestras visitas a campo y, en Cusco y Ucayali, sólo pudimos entrevistar a tres funcionarios regionales debido a dificultades de coordinación de horarios durante nuestras cortas visitas. Sin embargo, recomendamos que:

- Los esfuerzos para capacitar a los gobiernos regionales se inicien formalmente en el 2007, dada nuestra sugerencia de que PRODES se centre en mantener el apoyo a las 536 municipalidades durante el año electoral 2006.
- En caso de que cualquier macro región sea aprobada en las elecciones del 30 de octubre del 2005 (por el 50% de los votos más uno), PRODES debería conducir una evaluación de las necesidades inmediatas de capacitación de sus autoridades y del personal técnico,

- 
- además de desarrollar un cronograma para brindar el conocimiento que se requiera con más urgencia a las personas más relevantes.
- A este respecto, el CND debería asumir un papel, incluyendo la promoción de un proceso de acreditación menos burocrático e inflexible.
- e. A fin de utilizar de manera más efectiva el Fondo de Incentivos Especiales para reforzar e institucionalizar habilidades y prácticas democráticas en los gobiernos sub-nacionales y organizaciones de la sociedad civil, recomendamos:
- Primero, que el mecanismo de concurso debería ser continuado en cuanto al dinero del FIE, pero su ejecución mejorada. En particular, se debe proporcionar más tiempo de ejecución del trabajo así como mayor asistencia técnica a los gobiernos locales y organizaciones de la sociedad civil que compitieron por estos premios, además de retroalimentación concreta a aquellas entidades que no lo obtuvieron sobre los puntos débiles en sus propuestas.
  - Segundo, aunque el dinero del FIE no debería ser usado como “caja chica” para PRODES, se le debería otorgar más flexibilidad en el uso de estos recursos, de manera que, por ejemplo, los estudios que puedan contribuir mejor a “reforzar e institucionalizar habilidades y prácticas democráticas en los gobiernos sub-nacionales y organizaciones de la sociedad civil” puedan ser apoyados por el mecanismo del FIE por lo menos parcialmente.
- f. En cuanto a las áreas más beneficiosas (mayor impacto) para brindar asistencia a las OCS a fin de mejorar y aumentar su participación en el proceso de toma de decisiones.
- Es recomendable que la capacitación dirigida a líderes de OCS ponga especial atención al enfoque de “capacitación de capacitadores” de manera que haya un efecto multiplicador – los líderes pueden transmitir sus nuevos conocimientos a otros miembros dentro de su organización, a fin de ampliar y profundizar la fuente de donde se pueda seleccionar futuros participantes de OCS y líderes en la toma de decisiones del gobierno sub-nacional.
  - Se recomienda que PRODES explore la posibilidad de extender este enfoque de “capacitación de capacitadores” a líderes de partidos, organizaciones y movimientos políticos, para elevar su conocimiento y participación en el proceso descentralizado de toma de decisiones.
  - También se recomienda que PRODES intensifique sus ya significativos esfuerzos para llegar a grupos tradicionalmente marginados (por ejemplo, comunidades indígenas, mujeres), enfocándose en materiales especialmente adaptados y en medios de entrega:
    - Debe ponerse mayor énfasis a la difusión radial, gráficos y otros materiales visuales a fin de poder llegar a líderes de la sociedad civil y de gobiernos locales de áreas rurales más alejadas, y/o de grupos indígenas, ya que es probable que posean una limitada educación o, en el caso de ser indígenas, conocimiento del idioma español.
    - Las emisiones radiales no sólo deberían estar diseñadas en un lenguaje y nivel de dificultad adecuados, sino también deben estar dirigidas a subgrupos específicos (por ejemplo, mujeres vs. hombres indígenas) centrándose en el número de veces y tipos de programas más accesibles para cada subgrupo; los carteles y gráficos deberían también ser ajustados y dirigidos de forma similar.

- 
- Las versiones más simples de los materiales de capacitación de PRODES que están siendo desarrollados actualmente deben ser probados tanto con líderes de OSC como del gobierno local cuyo nivel de educación sea bajo.
  - Para contribuir a superar el problema de la limitada participación de mujeres líderes, y, en muchos lugares, aún más limitada participación verbal de parte de aquellos que asisten a reuniones sobre descentralización tales como asambleas sobre el Presupuesto Participativo, es recomendable que se brinde capacitación adicional a mujeres líderes en temas de (a) descentralización, (b) principios básicos de género/conciencia de género, y (c) técnicas de promoción y defensa sobre cómo tratar (y obtener recursos de) gobiernos sub-nacionales.

En general, PRODES ha superado las expectativas en cuanto a su desempeño durante la primera mitad y se ha convertido en el eje de la descentralización. Estas recomendaciones, en respuesta a las seis preguntas en los TDR, intentan servir de insumo para lo que PRODES desarrolle como su estrategia de salida. Pero, dado el curso positivo que ha mantenido el proyecto, otorgarle la flexibilidad de establecer su propia estrategia de salida puede ser una recomendación clave para promover un legado exitoso y sostenible para el proyecto PRODES. Esto nos lleva a concluir con una nueva expresión de nuestra sugerencia inicial indicada en el Resumen Ejecutivo.

**RECOMENDACIÓN FINAL:** Dado el nivel general de excelencia de PRODES y la necesidad vital de sus servicios en el aún precario e incompleto proceso de descentralización, la mejor estrategia es elaborar un plan para un proyecto de seguimiento en el tema de descentralización, quizá “PRODES II”. Esto debería considerarse como parte del ejercicio de planeación estratégica futura de USAID para desarrollar su plan para el próximo período quinquenal.

# **ANEXOS**

# ANEXO A

## ANÁLISIS DE LA LISTA DE ENTREVISTAS (CUADROS 1 Y 2)

---

Cuadro 1: Panorama General del Gobierno Sub-Nacional: Lugares, Nivel y Género de Personas Entrevistada en Cuatro Regiones

Sierra:

Ayacucho – Las personas entrevistadas representaron:

4 Provincias (Victor Fajardo, Vilcashuaman, Huanta, Huamanga)

5 Distritos (Huancaraylla y Sarhua en Victor Fajardo; Carmen Alto y Jesús Nazareno en Huamango, Sivia en Huanta)

Total: 0 del nivel de Gobierno Regional; 4 del nivel Provincial; 5 de nivel Distrital (N=9; 7 hombres, 77.8%, y 2 mujeres, 22.2%)

Cusco – Las personas entrevistadas representaron:

Gobierno Regional

4 Provincias (Canchi – donde realizamos trabajo de campo en Sicuani, Chumbivilcas, Paucartambo, Cusco)

2 Distritos (Calca en la Provincia de Calca, Ccatca en la Provincia de Quispicanchis)

Total: 1 del nivel Regional; 5 de nivel Provincial; 2 de nivel Distrital (N=8; 5 hombres, 62.5%, y 3 mujeres, 37.5%)

Selva:

San Martín – Las personas entrevistadas representaron:

3 Provincias (San Martín, Rioja, Lamas – donde realizamos trabajo de campo)

4 Distritos (Ajuwan, Soritor, Yantalo, Banda de Shilcayo)

Total: 0 del nivel de Gobierno Regional; 10 de nivel Provincial; 7 de Nivel Distrital (N=17; 12 hombres, 70.6%, y 5 mujeres, 29.4%)

Ucayali – Las personas entrevistadas representaron:

Gobierno Regional

2 Provincias (Padre Abad, Portillo)

3 Distritos (Campo Verde – donde realizamos trabajo de campo, Masisea, Yarinacocha)

Total: 2 de nivel de Gobierno Regional; 2 de nivel Provincial; 10 de nivel Distrital (N=14; 12 hombres, 85.7%, y 2 mujeres, 14.3%)

GRAN TOTAL:

N=48 (36 hombres, 75%, y 12 mujeres, 25%); 3 de nivel de Gobierno Regional; 21 de nivel Provincial; 24 de nivel Distrital

---

Cuadro 2: Grupos Focales y Entrevistas a Informantes Claves, Sociedad Civil y Otros distintos al Gobiernos Sub-Nacional, por Lugar, Fecha y Género

	<u>Hombres</u>	<u>Mujeres</u>	<u>Total</u>
1. Lima, Junio 18-24			
a. Equipo ARD/PRODES	2	10	12
b. Personal de USAID		3	3
c. Informantes claves, institutos de investigación, universidades, cooperación internacional	4	3	7
d. Informantes claves, miembros de concejo, municipalidad de Lima	3		3
2. Ayacucho, Junio 27 - 29	22	9	31
3. Cusco, Junio 30 - Julio 4	21	16	37
4. San Martín, Julio 4 - 6	6	10	16
5. Lima, Julio 7	4	1	5
6. Ucayali, Julio 8 - 10	12	15	27
7. Lima, Julio 11-17	1	1	2
	<b>TOTAL</b>	<b>68</b>	<b>143</b>
<hr/>			
<b><u>GRAN TOTAL</u></b> (Cuadros 1 y 2)	<b><i>111</i></b>	<b><i>80</i></b>	<b><u><i>191</i></u></b>
<hr/>			

# ANEXO B

## PLAN DE TRABAJO PARA LA EVALUACIÓN DE MEDIO TÉRMINO DE PRODES

Rae Lesser Blumberg, Cecilia Blondet y Roxana Rocha

Junio 21, 2005

---

### Objetivos:

1. Evaluar el progreso y contribuciones que el proyecto ha realizado a la fecha en torno al logro del SO1, aumento de la capacidad de respuesta de los gobiernos sub-nacionales elegidos a nivel local frente a las demandas de los ciudadanos en las regiones seleccionadas, y a los cuatro (4) sub IRs correspondientes;
2. evaluar el progreso, logros e impacto general del proyecto en cuanto a los Sub-IRs y a cuatro componentes del programa así como las necesidades del proceso de descentralización, especialmente aquellas de (1) gobiernos sub-nacionales municipales y regionales y organizaciones de la sociedad civil, y (2) entidades nacionales, incluyendo el Consejo Nacional de Descentralización, el Congreso del Perú, y el Ministerio de Economía y Finanzas;
3. brindar recomendaciones estratégicas a preguntas específicas y dar a conocer los hallazgos obtenidos para el diseño de una estrategia de salida del programa sobre actividades del proyecto para los Años 2006 y 2007 y sobre cuáles contribuirán a la sostenibilidad de los impactos del programa y la replicabilidad de su modelo de intervención.

### El equipo empleará distintos mecanismos para cumplir con los objetivos establecidos en los Términos de Referencia, incluyendo:

- Una revisión de los documentos básicos del programa como el Plan de Trabajo del contrato, la estrategia integrada de PRODES, planes de trabajo anual, reportes de actividades, reportes de desempeño, y materiales de capacitación seleccionados, estudios, procedimientos para talleres de trabajo, etc. (adjunto al presente plan de trabajo se encuentra la lista de documentos revisados.);
- Entrevistas grupales e individuales/ reuniones con el equipo de PRODES y personal de USAID;
- Entrevistas con contrapartes del gobierno nacional seleccionados;
- Visitas a una muestra de regiones y municipalidades para entrevistar a responsables de la implementación del proyecto (equipos técnicos locales y coordinadores regionales) y

---

beneficiarios (presidentes regionales, alcaldes, miembros del concejo municipal y regional, personal técnico municipal y regional, representantes de grupos ciudadanos).

### **Panorama General:**

Después de una cuidadosa revisión de los documentos base del programa y entrevistas de orientación con la dirección de PRODES, personal técnico e informantes claves tales como expertos a nivel nacional, científicos sociales reconocidos en el campo de la descentralización y ONGs – representantes de OCS y de USAID<sup>1</sup>, proponemos realizar visitas a cuatro regiones en las que el proyecto PRODES haya estado funcionando por diferentes períodos de tiempo y con distinta intensidad de retos y dificultades.

Los viajes incluirán visitas a no menos de 2 municipalidades en cada departamento, así como entrevistas con actores a nivel regional que se encuentren activos.

- Sierra – Ayacucho y Cusco
- Selva – San Martín y Ucayali

Estas cuatro regiones representan un acuerdo de los lugares que proporcionarán el mejor panorama general – sin peligro para los investigadores – de los logros y retos que el proyecto PRODES ha tenido a la fecha. Creemos que estas cuatro regiones también nos proporcionarán un mejor entendimiento de lo que es y de lo que no es factible para una estrategia de salida de PRODES.

Proponemos realizar dos semanas de trabajo de campo, indicado en el Plan de Trabajo, Junio 27 a Julio 10. Además proponemos hacer una presentación preliminar de un borrador del documento a USAID y a PRODES el Lunes 11 de Julio y finalizar nuestro reporte el Sábado 16 de Julio.

Nuestro itinerario preliminar es el siguiente:

Región Ayacucho	Junio 27 - 29
Región Cusco	Junio 30 – Julio 4
Región San Martín	Julio 4 – 6
Región Ucayali	Julio 8 – 10
Lima	Julio 11 - 17

Durante la semana final del 11 al 17 de Julio, organizaremos una presentación preliminar de nuestro reporte de hallazgos para USAID y PRODES, a fin de poder recibir sus comentarios y finalizar el reporte. Esta última semana también se dedicará a realizar entrevistas finales, definir las lecciones aprendidas y las recomendaciones considerando las seis preguntas claves indicadas en los términos de referencia

Visitas de Campo:

En cada lugar que visitaremos, esperamos conducir grupos focales de cinco participantes, con miembros de cada uno de los siguientes actores:

---

<sup>1</sup> Adjunto se encontrará una lista de entrevistas de informantes claves conducidas a la fecha y propuesta a través de nuestra auditoría. [Nota: esta lista ha sido reemplazada por una versión completa en los Anexos C y D.]

- 
- ETLs (equipos técnicos locales);
  - Autoridades regionales, provinciales y distritales;
  - Otras autoridades relevantes, por ejemplo, Defensoría del Pueblo, regidores, líderes políticos, etc.
  - Organizaciones de la sociedad civil y no gubernamentales activas a nivel regional y local;
  - Mesas de Concertación locales y regionales;
  - Miembros ordinarios (en grupos focales distintos) de por lo menos dos organizaciones representadas en la reunión con líderes de las OSC-ONGs.

Adicionalmente, conduciremos entrevistas a informantes claves en donde los grupos focales sean difíciles o contra productivos coordinar, por ejemplo, con alcaldes, miembros de concejo, regidores, etc.

Incluiremos una explicación detallada de nuestro trabajo de campo en el reporte final de evaluación.

Nuestra metodología de evaluación rápida se basa en una lista de temas flexibles que puede ser modificada a medida que desarrollamos una mayor comprensión de los temas generales o tratamos de tener en cuenta las condiciones locales importantes y variaciones en la ejecución del proyecto. El equipo se encuentra en proceso de finalizar la lista de entrevistas con información que recibe del personal técnico de PRODES, pero garantizará una apreciación cuantitativa de actores sub-nacionales sobre el desempeño de PRODES, la situación actual del proceso de descentralización y las necesidades de interesados (en particular de grupos marginados) y, en este contexto, las perspectivas locales del rol constructivo que PRODES podría desempeñar durante los últimos años de implementación del proyecto. Nuestras investigaciones también estarán guiadas por seis preguntas prioritarias incluidas en nuestros Términos de Referencia contractuales.

# ANEXO C

## ENTREVISTAS DE CAMPO (AYACUCHO, CUSCO, SAN MARTÍN Y UCAYALI)

TOTAL=159 (97 hombres, 62 mujeres)

Junio 27-Julio 10, 2005

### PERSONAS ENTREVISTADAS, REGION AYACUCHO,

Total=40 (29 hombres, 11 mujeres)

Del 27 al 28 de junio

PRIMER DÍA	
Lunes 27 de Junio	
6:30 a.m.	Recojo del Aeropuerto e instalación de visitantes en el Hotel Plaza
8:00 a.m.	Desayuno de trabajo en el hotel Jorge Alvarez, Rae Blumberg, Cecilia Blondet, Roxana Rocha.
9.30 a.m.	Grupo focal: Coordinadores de ETLs Rae Blumberg Cecilia Blondet Roxana Rocha Jorge Alvarez, Coordinador Regional de Ayacucho (CRA) Maricela Quispe Instituto de Investigación y Promoción de Desarrollo y Paz en Ayacucho (IPAZ) Nancy Cabrera, Agencia Adventista para el Desarrollo y Recursos Asistenciales (ADRA) Iván Cisneros, Gerente Asociación de Municipalidades del Valle Río Apurímac y Ene (AMUVRAE)
11:00 a.m.	Grupo focal: Autoridades y Funcionarios Rae Blumberg Cecilia Blondet Roxana Rocha Teofilo Huauya Pizarro, Alcalde Distrital de Huancaraylla, Provincia de Victor Fajardo Justo Hernández, Alcalde Provincial de Victor Fajardo Rómulo Rimachi, Gerente Municipal de la Provincia de Vilcashuamán Rocío Arrieta, Gerente Municipal de Huanta Vilma de la Cruz Martínez, Regidora de Carmen Alto, Provincia de Huamanga Adrián Huamani, Gerente Municipal de Sivia, Provincia de Huanta Ángel Gutiérrez, Alcalde Distrital de Vilcanchos, Provincia de Victor Fajardo Rómulo Carhuapoma, Alcalde distrital de Sarhua, Provincia de Victor Fajardo
12:30 p.m.	Almuerzo
2:30 p.m.	Grupo focal: Organizaciones Sociales de Base Rae Blumberg Cecilia Blondet Roxana Rocha Alfredo Ñaupas, Representante de CCL Sociedad Civil Provincial de Vilcashuamán Rafael Casas, Asociación de Jóvenes. Gloria Huamani, Representante de la Coordinadora de Trabajo con Mujeres en Ayacucho (COTMA)
4:30 p.m.	Reunión de quincenal de ETLs Local de ADRA, Av. Del Ejército # 778 (camino al aeropuerto) teléfono 311956 Rae Blumberg Cecilia Blondet Roxana Rocha Jorge Alvarez (CRA) Ángel Erasmo, Instituto de Investigación y Promoción de Desarrollo y Paz en Ayacucho (IPAZ)

	Nancy Cabrera, Agencia Adventista para el Desarrollo y Recursos Asistenciales (ADRA) Iván Cisneros, Gerente Asociación de Municipalidades del Valle Río Apurímac y Ene (AMUVRAE) Raquel Gonzáles (ADRA) José Trujillo (ADRA) Néstor Navarro (ADRA) Percy La Torre (ADRA) Leonidas Anccasi (ADRA) Gorki Tudela (ADRA) Edwar Abarca (ADRA) Heiko Lombardi (ADRA)
7:30 p.m.	Retorno al Hotel
8:00 p.m.	Cena reunión para intercambiar apreciaciones sobre la visita. Rae Blumberg Cecilia Blondet Roxana Rocha Jorge Álvarez (CRA)

<b>SEGUNDO DÍA</b>	
<b>Martes, 28 de junio</b>	
8:00 a.m.	Desayuno
9:00 a.m.	Grupo focal: Organizaciones de la Sociedad Civil Rae Blumberg Cecilia Blondet Roxana Rocha Jorge Alvarez (CRA) Elizabeth León, Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza Víctor Hugo Altamirano, representante Vecinos Perú Michael Lagos, Representante Centro de Investigación Social de Ayacucho (CEISA) Noemí Cabana, Representante Madre Coraje
10:00 a.m.	Reunión con informantes Rae Blumberg Cecilia Blondet Roxana Rocha Andrés Solari, Representante de Agenda Sur Salvador Tineo, Representante de Coordinadora de Desarrollo de Apoyo Comunal (CODEAC) Carlos Oriundo, Regidor de la Municipalidad Jesús Nazareno – Provincia de Huamanga Giovanni Elliot, Representante de Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado (CONSUCODE) Rigoberto Huamani Cancho, Comité Campesina San Cristóbal Walter Garmendia, Representante de Pathfinder Krupscalla Prado, Representante de Pathfinder
1:00 p.m.	Almuerzo
2:00 p.m.	Reunión con informantes Rae Blumberg Cecilia Blondet Roxana Rocha Amador Barbosa, Presidente del Comité de Gestión de Microcuencas de Luricocha Roberto Huamani Caycho, Presidente de la Comunidad de Cacca Orcco – Carmen Alto Amador Morales Quispe, Asociación de Productores de Huanta/Asociación de Huérfanos y Víctimas de la Violencia Política Claudia de la Cruz, Representante de la Asociación de Productores de Carmen Alto
3:00 p.m.	Reunión con informantes Rae Blumberg Cecilia Blondet Roxana Rocha Edith Carrasco Paucar, miembro del CCL, sociedad civil de Huanta, pdta, grupo de jóvenes.
4:30 p.m.	Reunión de evaluación de la jornada
6:00 p.m.	Presentación del Libro Municipalismo Peruano, Avances, limitaciones y perspectivas de la descentralización y el presupuesto participativo.

## PERSONAS ENTREVISTADAS, REGIÓN CUSCO

Total=45 (26 hombres, 19 mujeres),

30 de Junio-4 de Julio, 2005

<b>Jueves 30 de junio – Cusco</b>	
10:00 a.m.	Entrevista con el Coordinador Regional Participan: Evaluadoras y CR – Htl. San Agustín
11:30 a.m.	Pendiente coordinación
12:30 p.m.	Almuerzo
05:00 p.m.	<b>Focus Group 1:</b> Con participación de los Alcaldes de Calca (Calca) y Ccatcca (Quispicanchis), Jefes de Planificación de Chumbivilcas y Paucartambo, Jefe de Planificación de Cusco. Htl San Agustín
07:00 p.m.	Entrevista con el Representante de la Defensoría del Pueblo Participa : Silvio Campana – Hotel San Agustín
<b>Viernes 01 de Julio</b>	
07:00 a.m.	Viaje y visita a la Municipalidad Provincial de Canchis 07:00 a.m. Salida del Cusco 09:30 a.m. Llegada a Sicuani – Canchis 10:00 a.m. Entrevista con autoridades y visita a la municipalidad 12:00 a.m. Retorno a Cusco 02:30 p.m. Llegada a Cusco <b>Participan:</b> <i>Teodoro Aroni Quispe – Jefe de Planificación; Leslie Pacheco Herrero, Gerente de Administración y Finanzas; Carlos Berrio – ETL Adeas Qullana, Coordinador, PRODES Janet Baca Silva, Directora, ETL; Carlos Torres Pereira, Promotor, ETL</i>
03:00 p.m.	<b>Focus Group 2:</b> Organizaciones de Base – Hotel San Agustín=6 hombres & 1 mujer; incl. Zacarias Lozano, CCL de Caicay, Paucartambo; Cesar Alcazar Ocampo, Comité de salud de Calca; Vicente, CCL de _____; mujer, CCL de San Sebastián, Cusco; Timoteo de Pampamarca, Canas; y 2 hombres mas <b>Focus Group 3:</b> Participan: <i>Washington Roman – Asamblea Regional FARTAC y FDC; Duklida Aragon, Red de la Mujer, rep. CCR; Luis Alberto Ayquiqa, Director, Asentamiento Humano, Cusco</i>
04:30 p.m.	<b>Focus Group 4:</b> Representantes de la Sociedad Civil y de la Mesa de Concertación – Htl. San Agustín <i>Participantes:</i> <i>Rosa Tejada - MCLCP; Adolfo Echarri; Alberto Aiquipa – Zona Nor Occidental; Rosa Urrunaga – Red de la Mujer; Shirley Palomino – Asociación Kallpa</i>
06:00 p.m.	Entrevista con el Coordinador de la MCLCP – Sr. Alberto Delgado – Htl. San Agustín
07:00 p.m.	Entrevista con Silvana Moscoso Gallegos - Coordinadora de PRISMA – Operador USAID (cambiado a 2 de julio)
<b>Sábado 02 de Julio *</b>	
09:00 a.m.	Focus Group 4: Coordinadores ETLs ó Representantes de ETL's- Htl San Agustín = 7 hombres y 2 mujeres
10:30 a.m.	Entrevista con Binolia Porcel – APODER – Htl. San Agustín
11:30 a.m.	Entrevista con Representante de Organizaciones de Mujeres – Htl. San Agustín = 6 mujeres (de organizaciones como Club de Madres, Asociación Distrital de Mujeres de la Provincia de Calca, etc.)
12:30 p.m.	Entrevista con Representante de FDCC – Htl. San Agustín; Entrevista con Walter Angulo Mera, Gerente de Planeamiento, Gobierno Regional de Cusco

---

**PERSONAS ENTREVISTADAS, REGIÓN SAN MARTIN:**  
**Total=33 (18 hombres, 15 mujeres), 4-6 de Julio, 2005**

1. **INFORMANTE CLAVE:** Lourdes de Carranza, Salud Pública

2. **MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE AWAJUN**

**AUTORIDADES**

Nombres y Apellidos	Cargo
Celestina Cahuaza Nashampi	Regidora native
Jorge Sarasara Samecash Clodomiro Vega Alarcón	Of. de Asuntos Indígenas Regidor, MDA

3. **MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE RIOJA**

**AUTORIDADES**

Nombres y Apellidos	Cargo
Noe Hernández Izquierdo	Alcalde
Roger Alarcón Cortegana Pedro Frías Guerrero	Regidor MPR Técnico

4. **MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SORITOR**

**AUTORIDADES**

Nombres y Apellidos	Cargo
Ever Levi Rimarachin Sánchez	Jefe de Planeamiento / Presup.
Eliseo López del Águila	Regidor

5. **MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE YANTALO**

**AUTORIDADES**

Nombres y Apellidos	Cargo
Flora Reátegui de Perez	Regidora

6. **CC.NN. WAYKU LAMAS**

Nombres y Apellidos	Cargo
Emérita Cachique	Club Madres - FEPIKRESAM
6 mujeres mas	Club Madres – Centro Poblado Menor WAYKU

7. **MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE LAMAS**

**AUTORIDADES**

Nombres y Apellidos	Cargo
Jorge Vela	Secretario General MPL
José Manuel Díaz	Encargado SIAF MPL
Jorge Ramírez	Administrador MPL
Isaac Rodríguez	Técnico Contabilidad MPL

---

## 8. MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE SAN MARTÍN

### AUTORIDADES

Nombres y Apellidos	Cargo
Carmen Ponce de Vallas	Regidora
Clara Navarro Pereira	Jefe, Oficina de Programacion & Inversiones
Werlyng Tuesta Viena	Asistente, Oficina de Planeam. & Presupuesto

## 9. ASENTAMIENTOS HUMANOS DISTRITO BANDA DE SHILCAYO

Nombres y Apellidos	Cargo
Máximo Cudeña Ayra	Presidente Comité Desarrollo Jr. El Bosque
Carlos Ramírez Ramírez	Presidente Asoc Vivienda Vista Hermosa
Adhería del Águila Sangama	Pdta Club Madres Antena Parabólica
Llanina García	Presidenta Frente de Defensa Banda de Shilcayo
Janeth Ramírez Ramírez (AUTORIDAD)	Regidora MD Banda de Shilcayo

## 10. ETLS + Coordinación Regional de San Martín

Nombres y Apellidos	Cargo
José Luis Carranza	Coordinador Regional
Rufo Núñez Salas	Coordinador AMRESAM
César Paz Fernández	Coordinador ADRA Perú
Carlos Vásquez	Representante ITDG

**PERSONAS ENTREVISTADAS, REGION UCAYALI:**  
**Total = 41 (24 hombres, 17 mujeres),**  
**8-10 de Julio**

**1. Guillermo Chirinos, Coordinador Regional de Ucayali, PRODES e Informante Clave**

**2. Otras Entrevistas**

	Nombre y apellidos, cargos:
ETL CIPA	Sonia Ríos de Daza, coordinadora del ETL CIPA (Centro de Investigación y Promoción Amazónica) Angel Guisado, integrante del ETL CIPA
Informantes claves	Zaqueo Valera Rodríguez, coordinador de ORAU (Organización Regional AIDSESP Ucayali) Maget Velásquez, coordinador regional del Centro Amazónico y Antropología y Aplicación Práctica, CAAAP Antonio Camprubi Pardo Figueroa, representante de la Defensoría del Pueblo Mario Castro Lorena, coordinador sectorial de MIMDES Zoila Fernández Escudero, coordinadora de la Mesa de Concertación Lucha Contra la Pobreza
Funcionarios del gobierno regional	Vicente Núñez, Gerente (e) de Desarrollo Económico del Gobierno Regional de Ucayali, GOREU Miguel Valdivieso, Gerente de Planificación y Presupuesto del GOREU
Sociedad civil	Rómulo Coronado, presidente de la Asociación de Madereros y miembro del CCLP Violeta Bustamante, Red Nacional de Promoción de la Mujer Luis Chamorro, director de Lucha Contra el Hambre, ONG Rosa Pinchi Guerrero, presidenta de comités de vaso de leche de la provincia de Coronel Portillo
OSB varones	Marcos Rojas Panduro, presidente de Federación de Comunidades Nativas de Iparía (CCNN de Iparía) Humberto Sampayo, Organización Regional de Indígenas de Masisea, ARDIM (organización nativa) Pedro Salazar, presidente de Asociación de MOTOCARRISTAS Lucio Abenzur, presidente de Asociación de Microempresarios, integrante de CCLP
OSB mujeres Shipibas & Yines	Mirían Soria, presidenta de Armashiku (Asociación Regional de Mujeres Artesanas) Hilda Amasiguen, presidenta de comedor Rabin Rama de Yarinacocha, ONG ORDEMI (Organización Regional de Desarrollo de Mujeres Indígenas) Carmen Buenapico, Shipiba, integrante del CCR, presidenta, ONG Ashenon Akawe Presila Maynas Romayna, Shipiba, ONG FECONAU Daysi Zapata Fasabi, presidenta de OIRA (Organización Indígena Regional de Atalaya), comunidad Yine Ritma Urquía Sebastián, vice presidenta de FECONAYY (Federación de Comunidades Nativas Yine Yami) y presidenta, APROBIP (Asociación de Profesores Bilingües del Perú), comunidad Yine Margot, Armashiku
Autoridades, funcionarios, municipales provinciales y distritales	Delis Bardales, alcalde de Masisea Ulises Saldaña, primer regidor provincial de Coronel Portillo Sixto Ramos, jefe de Planeamiento y Presupuesto, distrito de Yarinacocha Isabel Díaz, oficina de cooperación técnica de la Municipalidad Provincial de Coronel Portillo Raul Zevallos Orse, coordinador, Masisea Miguel Seijas del Castillo, alcalde teniente (lieutenant mayor) de Yarinacocha
Autoridades y funcionarios de Campo Verde	William Amasifuen Tanchiva, alcalde de Campo Verde Rembertp Rengifo Lozano, regidor Doris Loyda Telepcio Pacaya, regidora Marco Aurelio Mori Vasquez, gerente, Plan. & Ppto. de Campo Verde Milne Rene Panduro Melendez, secretario general Ruben Dario Ceroa Cardenas, funcionario, programa apoyo social Vaso de Leche

---

Organización de mujeres de Campo Verde, área rural	Lidanza Cárdenas, presidenta de asociación de productoras agroecológicas de El Pimental Emilia Flores Zumaita, integrante Graciela Flores Paredes, integrante Luz Pacoya Ipushima, integrante
--	--

### **RESTRICCIONES EN UCAYALI:**

- a) La visita de trabajo prevista a la provincia Padre Abad y distrito de Irazola (localidades donde el Programa funciona bien), ha sido suspendida debido a paro indefinido de los coccaleros.
- b) El ingreso a Nueva Requena (distrito donde el Programa no funciona bien y está relativamente cerca a Pucallpa) está tomado por los coccaleros; por ello, se contempló inicialmente la posibilidad de trasladar al Equipo de Evaluadoras hacia el distrito de Iparía (lo que significa alquilar un deslizador), pero en el mejor de los casos ello implicaba 7 horas de viaje (ida y vuelta), por lo cual también fue descartado.

**ANEXO D:**  
**PERSONAS ENTREVISTADAS EN LIMA**  
**TOTAL=32 (14 hombres 18 mujeres)**  
**Junio 18-Julio 17, 2005**

---

**I. Equipo de ARD y personal de USAID**

**A. ARD:**

- a. Junio 18, 2005, Lima, reunión inicial entre los miembros del equipo y los de la alta dirección de ARD:
  - i. Thomas K. Reilly, Director
  - ii. Violeta Bermúdez, Deputy Director
- b. Junio 20, Lima, reunión con el personal profesional senior de PRODES:
  - i. Thomas K. Reilly, Director
  - ii. Patricia Carrillo, Coordinadora, Fortalecimiento Sub-nacional
  - iii. Elena Conterno, Coordinadora, Políticas Públicas
  - iv. Liliam Ruiz, Administradora/Contadora
- c. Junio 22, Lima, reunión con el Equipo de PRODES encargado de las Políticas Públicas
  - i. Elena Conterno, Coordinadora
  - ii. Flor Blanco, Analista
  - iii. Sandra Doig, Analista
- d. Junio 23, Lima, reunión con el Equipo de PRODES encargado del Fortalecimiento Sub-Nacional
  - i. Patricia Carrillo, Coordinadora
  - ii. Ingrid Guzmán, Especialista, Adult Education/ Jefe de Producción de Materiales de Capacitación
  - iii. Cecilia Aldave, Coordinadora Territorial
  - iv. Cesar Delgado, Experto en Gobierno Local/Administración
  - v. Ana Rosales, Asistente Técnico y de Monitoreo y Evaluación
  - vi. Ana Romero, Asistente de Comunicaciones
- e. Julio 17, Lima, reunión con la Facilitadora de ARD/Burlington
  - i. Rebecca Kanaan

**B. USAID:**

- a. Junio 21, Lima, reunión inicial con USAID Oficina de Iniciativas Democráticas:
  - i. Kimberly Delaney, Jefe, Oficina de Iniciativa Democráticas
  - ii. Sobeida Gonzales Valencia, Especialista en Gestión de Proyecto, CTR
  - iii. Claudia Rohrhirsch, Asistente, Gestión de Proyecto
- b. Julio 14, Lima, reunión con el Acting Chief, Oficina de Iniciativas Democráticas
  - i. Stephen Brager

---

## II. Entrevistas con Informantes Claves Seleccionados y Contrapartes del Gobierno Local

### A. Informantes Claves:

- a. Junio 18, Lima, entrevista inicial con informante clave Dr. Carolina Trivelli, Investigadora Senior y ex-Directora, IEP (Instituto de Estudios Peruanos)
- b. Junio 20, Lima, entrevistas con informantes claves Miembros del Concejo (Regidores), Municipalidad de Lima:
  - i. Gonzalo Aguirre, Eco.
  - ii. Dr. Walter Menchola
  - iii. Dr. Luis Galarreta
- c. Junio 23, Lima, Dr. Silvana Vargas, Consultora del Banco Mundial (Social Accountability/Descentralización) y Profesora Universitaria
- d. Junio 24, Lima, Martín Benavides Abanto, Investigador Principal, GRADE (Grupo del Análisis para el Desarrollo)
- e. Junio 24, Lima, Javier Torres, Director de SER (Servicios Educativos Rurales)
- f. Junio 24, Lima, Iván Castillo Cuadra, GTZ (Cooperación Técnica Alemana), Oficial de Programa, Proyecto de Gobernabilidad (Programa Fortalecimiento de Gobernabilidad e Inclusión)
- g. Junio 24, Lima, IEP (Instituto de Estudios Peruanos)
  - i. Patricia Zarate, Investigadora Asociada
  - ii. Víctor Caballero, Investigador Asociado

### B. Contrapartes del Gobierno Nacional

- a. Julio 7, Lima:
  - i. Dr. Fernando Zavala Lombardi, Ministro, MEF (Ministerio de Economía y Finanzas)
  - ii. Rep. Walter Alejos Calderón, Miembro del Congreso
  - iii. Juan Mendoza, Asesor (apoyo al Congresista Alejos)
  - iv. Jorge Perlacios Velásquez, Secretario Técnico, CND (Consejo Nacional de Descentralización)
  - v. Roxana Pareja, Jefa, Oficina de Cooperación Internacional, CND
- b. Julio 11-15, Lima; no pudimos realizar más entrevistas porque debíamos preparar y hacer tres presentaciones.

## **ANEXO E:**

### **CITAS SELECCIONADAS DE LAS NOTAS DE CAMPO QUE ILUSTRAN LOS HALLAZGOS CLAVES**

---

#### **Sobre la positiva evaluación de PRODES expresadas por ETLs:**

Como señala Marisela Quispe de IPAZ:

Quedamos fortalecidos por PRODES porque PRODES ha contribuido a nuestro proceso de maduración como institución. Yo debo decir que he aprendido mucho con esta experiencia.

#### Sobre opiniones de las áreas de la Sierra más pobres vs. las áreas más dinámicas de la Selva:

Así por ejemplo, como señala el Alcalde de Vilcanchos en Ayacucho:

... nuestra municipalidad de Vilcanchos es un distrito un poco rural, no tenemos el equipo completo. Nosotros necesitamos más capacitación en las herramientas de gestión netamente administrativos. En realidad, hay que ser sinceros, nosotros no hemos estado haciendo las cosas o si tenemos esos documentos, los tenemos, ya bueno, pero de puro formalismo. Hemos copiado de otros pero en verdad no usamos. Ahora si, mas bien, con la capacitación de PRODES estamos sincerando y estamos dándonos cuenta que sí vale tenerlos esos instrumentos. Mucho todavía nos falta...

En contraste, Eliseo López del Águila, un regidor de la municipalidad de Soritor, en el Alto Mayo de San Martín, dice:

Yo soy profesor y regidor por segunda vez, y puedo decirles que ninguna institución nos ha apoyado tanto como ITDG cuando ha comenzado a trabajar con PRODES. Ha habido un cambio total en nuestro municipio. Sin el apoyo de ellos en el presupuesto participativo estaríamos como se dice, en la luna. Al menos ahora esta municipalidad es puntero y tiene un buen equipo técnico. Hemos podido adecuarnos a un nuevo marco normativo y de planeamiento, estamos priorizando de acuerdo a lo que quiere la población que es el desarrollo agropecuario, con especialistas para cada línea de producción para asesorarles técnicamente. Lo que queremos es que nuestro distrito quede bien, por eso hemos contado con apoyo técnico.

#### **Sobre la positiva opinión de líderes claves del MEF y del Congreso respecto a los logros de PRODES:**

En ese sentido, las palabras del Vice Ministro de Economía, Fernando Zavala son elocuentes:

Con la ayuda de PRODES estamos cambiando el SNIP. Vamos a contratar gente para asesorar a los gobiernos locales y ayudarlos a elaborar su lista de prioridades... También vamos a elaborar expedientes “tipo” para que no se enreden en los expedientes actuales que son difíciles de llenar. Lo que queremos es más capacidad de ejecución y de mayor calidad. También buscamos que haya mayor control sobre las OPIS, incluso poniendo gente contratada por el MEF para que los ayude. PRODES ha sido una gran ayuda en

---

esto. Tanto porque nos ha alertado de los problemas, como porque nos ha ayudado a encontrar las alternativas para solucionarlos. El MEF también está cambiando, se está sensibilizando, como se dice ahora. Solo que nos falta mucho, por ejemplo, es necesario cambiar la Ley de responsabilidad y transparencia, aprobar el Reglamento de descentralización fiscal, ponerle límites a la parte financiera de las regiones, insistir en que las regiones tengan su Marco Macroeconómico Multianual... en general falta mucha transparencia. Cuando los municipios tengan su información “en línea”, podrá haber mas control y fiscalización, tanto por el Estado como por la sociedad civil.

El congresista Walter Alejos acota:

En este trabajo sobre la descentralización, varias ONGs nos han acompañado. El espacio de participación de la sociedad civil que hemos aperturado ha sido muy importante. Cuanto mas personas opinen sobre una iniciativa legislativa, mejor. Red Perú, Propuesta Ciudadana y PRODES han tenido reuniones de trabajo con el congresista Herrera y ahora último conmigo, evaluando el proceso de descentralización. Precisamente PRODES ha ayudado en la evaluación. Ha contratado a técnicos especialistas excelentes: a Javier Iguñiz, a Johnny Sanz-Friz, a Nelson Schack y a Carlos Casas para hacer una evaluación en muy corto tiempo. Se debe continuar con el apoyo logístico para el próximo Presidente de la Comisión. Yo voy a continuar para volcar la evaluación en Normas y espero hacer un convenio con PRODES. El documento de evaluación es un resultado concreto que ha sido aprobado y no va a ser posible de que se ignore. Cuando se instale la Comisión vamos a presentar el paquete legislativo, ahí queremos el apoyo de PRODES para que nos ayuden a publicar y difundir la evaluación y para que ese paquete de leyes pueda convertirse en la agenda del próximo congreso. Siempre me digo, nosotros no tenemos que ser expertos en todas las materias, para eso está PRODES, nosotros necesitamos el apoyo de PRODES.

### **Sobre las actitudes del liderazgo del CND respecto a PRODES:**

La licenciada Roxana Pareja, responsable de la Oficina de Cooperación Internacional sugirió:

...que PRODES apoye al CND para que de manera conjunta preparen una estrategia conjunta para la cooperación. No mantengamos por un lado al CND, por el otro a la sociedad civil y por otro a las fuentes cooperantes. Si hay otras fuentes cooperantes que se interesen en la producción de PRODES, que se coordine con el CND, no solo con PRODES.

### **Sobre los problemas que resultan de las regalías mineras y gasíferas (canon)**

Dice el miembro del equipo técnico del AMUVRAE (Asociación de Municipalidades del Valle del Rio Apurímac y el Ene):

...en la provincia de La Convención, el municipio de Echarate recibía hasta el año pasado 4 millones de soles por foncomún, y ahora, con el canon gasífero ha pasado a recibir 40 millones hasta lo que va del año, y hacia fin de año se espera que tenga 60 millones de soles en su cuenta. Cómo van a hacer? Se necesita personal técnico calificado. No pueden cumplir con la Ley de acreditación porque gran parte de los gastos del Foncomun se están dedicando a estas contrataciones, elevando de 50 a 80% el presupuesto en gastos corrientes. PRODES debiera dejar acreditados a toditos los municipios antes de quitarse. Por otro lado, los municipios están contratando personal que en muchos casos hacen lo

---

mismo que debieran hacer los sectores. Nadie sabe a quién le corresponde hacer qué cosa. En eso más nos deben apoyar.

### **Sobre las diferencias entre la Sierra-Selva como factor en el éxito de los esfuerzos de PRODES:**

#### **Más de las municipalidades empobrecidas de Ayacucho:**

Como afirma el Alcalde de Sarhua, en Ayacucho:

La descentralización para nosotros está en pañales, como se dice. Es un barniz democrático pero en el fondo no hay transferencias. El presupuesto participativo es un instrumento de empoderamiento pero falta el desarrollo de capacidades humanas. Sin el capital humano nada se puede hacer. PRODES con IPAZ si ha trabajado pero no se da abasto. Ahora, nosotros tenemos el problema que no existen organizaciones sociales fuertes que sepan radiografiar su realidad, no tenemos líderes ni liderazgos. Yo, desde mi municipio queremos seguir con el presupuesto participativo pero es difícil, hay que fortalecer a las organizaciones sociales porque la gente no sabe qué quiere. Otro problema, hay mucha expectativa que se levanta y poco lo que se puede hacer. Los presupuestos que captamos a través del MEF por FONCOMUN son mínimos. Por ejemplo, para gastos de inversión tenemos 200,000 soles, qué obra grande podemos hacer con esto? Así, se pierde credibilidad institucional. Hoy estamos en ambiente de crisis de valores, tanto social como institucional. No hay relación entre lo que dice el gobierno local y el regional, no se cumple a plenitud las promesas. Para Sarhua habían programado obras que no han cumplido. Entonces qué hacemos las autoridades? Ahora llegamos a nuestro pueblo y la gente nos pide, nos pregunta, porque no estamos teniendo lo que ofrecieron y nosotros qué les decimos?

En su versión el Alcalde es muy conciente de todas las carencias. Trabaja estrechamente con PRODES y eso, según él, le ha permitido mirar todo el panorama, lo que es importante. Sin embargo siente que es muy poco lo que puede hacer ante la falta de recursos, la incapacidad de sus funcionarios, la debilidad de la sociedad civil local, el incumplimiento y la falta de relación con el gobierno regional.

El Alcalde de Victor Fajardo en Ayacucho complementa en una versión mas positiva aunque igualmente desoladora:

Hemos tenido suerte de tener trabajo con esta institución PRODES, que nos ha fortalecido en formación de CCL y va capacitando a organizaciones de base. Claro, todavía falta mucho, lamentablemente no funciona mi OPI, pero estamos en camino. Hemos unificado la provincia, se han formado los CCLs pero lo que nos falta es resolver el problema del personal. Tenemos mucho personal nombrado que pesan mucho para los gastos corrientes y impide hacer obras. Obras de mayor envergadura no podemos, pero ahora hemos priorizado: vamos a hacer una escuela, 5 kilómetros de carretera, una posta sanitaria y los montos están siendo compartidos por las distritales, la provincial y las comunidades campesinas. Antes mayormente los presupuestos no llegaban a los distritos, ahora es una novedad.

---

Una de las representantes de la sociedad civil al CCL de Huanta comenta:

Como producto de la violencia muchas organizaciones se han debilitado. La FADA era bien sólida, pero perdió. Recién está retomando. La sociedad civil recién está despertando pero no hay credibilidad. La población está viendo que si no participa no habrá cambio. Por ejemplo, cuando hay presupuestos participativos están participando pero siempre diciendo, ¿qué me van a dar? Siquiera un limón, un kilito de azúcar... también otros dicen para qué tanta participación si todo sigue igual y así siempre será... Pero con PRODES la gente está más despierta. Los materiales son claros y hacen ver la realidad en la capacitación.

### **Citas de las municipalidades más prósperas y dinámicas de la Selva:**

En Rioja, en un “Palacio Municipal” grande y espacioso, con paredes forradas en madera, el Alcalde Provincial nos recibe con sus principales funcionarios y explica muy formal y pausadamente:

Este año la participación ha sido mucho mayor que el año pasado y la rendición de cuentas ha sido también más ordenada. PRODES juega un rol muy importante en la capacitación y actualización de nuestros funcionarios. Para nosotros lo más complicado es la relación con los municipios distritales. Ellos insisten en que se transfiera el presupuesto a todos los distritos por igual, lo que es contraproducente. Se retacea el presupuesto y no se puede hacer obras de impacto provincial porque cada quien quiere la obrera para su distrito. Lo que nos está haciendo más manejable la relación con los distritales es el servicio que les brindamos en maquinaria. En eso también es interesante PRODES, porque está trabajando con todos los distritos. Ahora por ejemplo, también estamos haciendo aulas escolares. La Dirección de Educación no funciona. Desde Venceremos a muchas horas de acá, tiene que ir a Moyobamba un profesor a recoger su material, y ¿qué es? dos escobas, dos paquetes de tizas y un millar de papel. Tenemos 35.000 habitantes en Rioja pero hasta para sacar el certificado de estudios el alumno tiene que ir a Moyobamba.

En Awajún, un distrito de 6.000 habitantes de la Región San Martín, aun cuando la pobreza y la composición indígena de la población es elevada (4.000 habitantes pertenecen a las comunidades nativas) la percepción de sus autoridades sobre la descentralización es relativamente diferente a la de los municipios de Ayacucho.

Como referencia ilustrativa, hablando con Celestina Cawasa, Teniente Alcalde de origen nativo y con Clodomiro Vega Alarcón, regidor mestizo, nos informan que su municipio cuenta con 11 personas, percibe un FONCOMUN de 25.000 soles mensuales de los cuales el 50% se va en gastos corrientes. El Alcalde gana un sueldo mensual de 2.000 soles, los 5 regidores 500, y entre el personal y otros gastos se va el íntegro. El 50% restante sirve para inversiones: pagar un préstamo mensual de 5.480 de unas letras de un volquete, están mejorando las instalaciones de agua y esperan hacer el desagüe porque hay mucha infección en los niños. Los campesinos son productores de algodón. Hasta acá, la situación es muy similar entre Awajún y Vilcanchos. Sin embargo la actitud de los funcionarios es diferente:

Las capacitaciones de PRODES han sido muy buenas. Ha estado de forma continua para que podamos hacer nosotros mismos nuestras cosas. Este año ya ha estado como observadores nomás. El taller ha sido muy bueno, ha sido la primera vez que se ha hecho un programa de este nivel acá, ahora se ha puesto un poco ordenado este presupuesto.

---

Sabemos quienes participan y las comunidades nativas han traído sus necesidades priorizadas y se ha invitado a todas las gentes, a los clubes de madres de indígenas y también de mestizas. Se ha aprendido cómo de la parte del MEF se deriva el presupuesto y cómo una parte va para gastos administrativos y otra parte para las inversiones. Las explicaciones han sido muy transparentes. También ha sido bueno que hayan dado sus capacitaciones en otros distritos y también en la provincia, eso es interesantísimo porque ahora nos entendemos entre todos. Nosotros estamos queriendo ahora una capacitación para entender las cuestiones económicas, la compra y venta del arroz y otros productos para mejorar los ingresos de la gente. Esa es nuestra prioridad.

### **Sobre el Presupuesto Participativo – Algunas citas relevantes:**

Como refiere el Alcalde de Campo Verde, un distrito de Ucayali a 45 minutos de Pucallpa por la carretera Federico Basadre (en pésimo estado y a pocos kilómetros tomada por los cocaleros):

El presupuesto participativo, yo como alcalde, lo veo bastante importante. Antes como una persona veía que las autoridades hacían su presupuesto como les daba la gana. Ahora los mismos pobladores dicen sus necesidades que se va priorizando. La misma población ve y decide el rol de las obras, ven los trabajos que cada funcionario hacen. La rendición de cuentas hacemos entregándoles volantes con información escrita. Hay un pequeño grupito que está descontento pero yo diría que no es mas del 15 o 20%. Las personas mas relacionados con PRODES son el equipo técnico. Mi persona no asiste a las capacitaciones por las múltiples tareas propias de mi cargo. Pero a mi me informan de todo.

En Soritor (en San Martín) señala el concejal que:

El presupuesto participativo en el distrito ya está institucionalizado. Tenemos 80 participantes de 41 caseríos. Acá primero ha habido apoyo de AMRESAN, después continuamos con la Mesa de Concertación, después se vino abajo y de ahí el CCL ha venido a montarse sobre estas experiencias. Pero aquí la gente que ha venido de la sierra son bien machistas. Siempre delegan a los hombres. En el Caserío Alto Perú, en una asamblea de 155 comuneros, ni una mujer, no los trajeron.

Concerning PRODES and the Participatory Budget in Ayacucho, a civil society delegate has a mixed but essentially positive assessment. Dice Amador Morales:

Soy hijo de huérfanos de la violencia. He sido delegado al presupuesto participativo del municipio de Huanta y este año la convocatoria ha sido más ordenada. Mas antes convocaban a todos juntos, con lo que no se llegaba a ningún acuerdo. Ahora se ha hecho por grupos. PRODES ha influido para hacerlo así. La capacitación solo ha sido limitada. Los materiales no han sido suficientes, fue mínimo, por lo cual no nos alcanzan hasta ahora. Lo mismo con las alimentaciones. No fue como en otros eventos. El comité de vigilancia tambien se descuidó mucho.

### **Sobre la sociedad civil. Puntos de vista de dos alcaldes de la Selva:**

Es interesante escuchar al Alcalde de Masisea en Ucayali:

Masisea es el distrito más antiguo de Ucayali. En este período de trabajo de PRODES, lo que la municipalidad ha podido percibir es un trabajo donde empezaba el reto de

---

construir una nueva sociedad. La sociedad civil ha tenido muchos enfrentamientos con los gobiernos locales, básicamente por falta de conocimiento de todos. La sociedad civil ha estado acostumbrada al comunismo, al paternalismo, al asistencialismo y ahora tiene que aceptar el pragmatismo de la nueva situación. Eso ha hecho que todos los actores de la sociedad civil se vayan en contra de sus autoridades. El periodismo ha ayudado, a ver, ¿porqué sí sacan cuando un alcalde esta tomándose una cerveza con unos amigos y no sacan que se dio una ley o que convoca al presupuesto participativo? Eso no lo difunden... Soy abogado, conozco la ley, soy la autoridad y tengo que informar pero no se cómo.

En 2003 hemos elaborado la decisión de los pueblos para sus prioridades, pero con la resistencia de la sociedad civil al cambio. Muchos no vinieron pero después mandan a la gente de los pueblitos a seguir pidiendo ayudas cuando saben que el presupuesto participativo ya está fijo y no se puede cambiar ni aumentar.

El Alcalde de Campo Verde añade un elemento adicional:

Nuestro cuello de botella es la sociedad civil, que no está capacitada y solo algunos entienden. Vamos a hacer una cruzada de capacitación y promoción agrícola y productiva para que los productores se sigan asociando. Pero a los materiales del instructivo vamos a añadir la prevención de accidentes: por incendios forestales, ventarrón, víboras, escopeta, no ve que cazan en el monte? PRODES debería convocar a la sociedad civil, a los dirigentes, a todos a los jóvenes y a los viejos para que ellos transmitan al pueblo estos cambios. La sociedad civil, doctora, son los hermanos evangélicos, los maestros, los transportistas, los agricultores, la asociación de palmicultores, la asociación de ganaderos y los clubes de madres. Antes, en el 2003 habían pocas asociaciones. Hemos apoyado para que se formen y en el 2004 han aumentado. De 21 que asistieron al presupuesto participativo en el 2003, hemos pasado a 99 en el 2004 y a 126 en el 2005. Ahora tenemos 126 participantes, ¿usted se imagina la cantidad de dinero que se gasta en las fotocopias para entregarles la información?

### **Opiniones del personal de campo sobre el éxito e impacto de PRODES:**

La estrategia de intervención es muy buena, materiales excelentes, hermosos, didácticos. El único problema es el nuevo software de monitoreo. No es amigable, demasiado trabajoso y no ayuda a consolidar la información. Pero por otro lado, la experiencia es muy grata. Los gobiernos locales nos ven no solo como una ONG asistencialista sino como una institución que puede dar capacitación técnica. (Coordinador Regional, Ayacucho)

O como amplía Sonia del CIPA:

Nosotros trabajábamos en una parte, PRODES nos ha permitido ampliar el radio de acción del CIPA a todas las comunidades. Ha fortalecido al equipo y nuestro trabajo esta siendo reconocido por muchos más sectores. La metodología es sencilla y eficiente lo que nos facilita las cosas.

Adicionalmente:

Los comuneros, mientras está la capacitación, participan. Después, depende de las ONGs que existen en la zona y que apoyan, por ejemplo, con la movilidad. Las comunidades campesinas son un claro ejemplo de que si se les da movilidad y un refrigerio, participan. Vienen de lejos, sin alimento, hay que generarles condiciones, también para que entiendan, sino están ahí, como dormidos. Eso es parte de la participación cuando se es

---

demasiado pobre. Es muy bueno que PRODES convoque a la participación de distintas ONGs, hay que enfatizar esto. PRODES promueve compartir tanto sus materiales como su capacitación. Esto hace que después ellos mismos que se quedan en el lugar nos puedan apoyar con el trabajo.[obtener fuente de la cita de CB]

### **Sobre la capacitación post elecciones y la sostenibilidad de la capacitación actual de PRODES**

Según el miembro del concejo de Soritor, en San Martín:

En el nuevo gobierno puede haber un pequeño retroceso, por eso podría ser bueno prever una capacitación al nuevo equipo antes que entreguemos los cargos, porque ellos de todas maneras tienen que ejecutar el Presupuesto Participativo que se está negociando ahora mismo en Saposoa. También deberíamos tener la posibilidad de familiarizarlos para que sepan actuar en los tres primeros meses.

Es muy estimulante el estado de alerta de este y muchos otros funcionarios que se han comprometido con los cambios. Por eso, serán unos socios muy bien dispuestos para actuar en este período. Este Regidor, por ejemplo, dice que no volverá a candidatear porque debe dedicarse a sus negocios familiares y a su chacra. Sin embargo jugará un rol destacado como miembro de la sociedad civil en la sostenibilidad del proceso.

### **Sobre la necesidad de manuales más amigables para el usuario:**

“Falta un manual que uniformice los contenidos de cómo hacer un Plan de Desarrollo Concertado. Me refiero al trabajo para desarrollar los planes. Donde tenemos problemas es en la formulación de estos planes”

Y el Alcalde de Masisea pide:

...un manual de todo el proceso, donde podamos visualizar todo, desde su parte legislativa, la administrativa, la social, qué expedientes son para el gobierno regional, que para el municipal.

### **Sobre la situación de las mujeres indígenas:**

Incluso, las mujeres indígenas quechua-lamistas, que viven en Lamas, una ciudad de la provincia de San Martín, expresan esta realidad. Así habla Emérita Cachique Tuanama:

Queremos que nos capaciten, que nos enseñen las leyes, porque a nosotras las mujeres siempre nos dejan de lado, peor todavía que nos dicen: las mujeres nativas no saben nada. El Sr. Toribio se hace el loco, solo trabaja con los que él quiere, no trabaja con nosotros, qué pues vamos a decirle si ni nos escucha, ni nos convoca. Y si nos convoca, lo hace una por una. Entonces, si yo me pongo brava, se molesta y me dice: qué, ¿no quiere hacer? ¿No quiere firmar? entonces se va donde otra que esta mas débil y le saca la firma. En la Federación de Pueblos Indígenas quechuas de la Región San Martín (FEPICRESAM) nosotras no sabemos quién nos representa a las mujeres.

Son tímidas primero, miran nomás, no hablan y después, de pronto se ponen atrevidas y desafiantes. En el caso de este grupo de mujeres quechua-lamistas, la situación es muy típica. Un mismo club de madres está dividido hoy en dos grupos por conflictos que ni siquiera responden

---

a diferencias entre ellas sino a confrontaciones entre los dirigentes de la comunidad. A Emérita le responde Manuelita Amasifuén Sangama, la nueva presidenta de la otra parte del club de Madres llamado Sofía Cachique Sangama:

El problema, hablando las verdades, es que las mujeres estamos divididas, somos de dos grupos pero cada uno tiene su ideología y no quiere juntarse con el otro. Yo, por ejemplo, si estoy en la FEPICRESAM, soy base y el Sr. Toribio si nos convoca, poco a poco nos estamos informando.

Manuelita formaba parte del club de Emérita pero después se fue porque Don Toribio la convenció. Sucede que ellas son instrumentalizadas como base de apoyo de una u otra fracción y si bien se dan cuenta, no saben cómo actuar, cómo salir de esa situación de entrapamiento. Les falta capacitación, asesoría, atención guiada. Porque en los casos de las organizaciones de comunidades nativas, las mujeres no tienen un juego propio, como si lo van adquiriendo en las comunidades campesinas de la sierra.

Como señala una representante de la provincia de Vilcashuamán:

No va a faltar el que se cree el Dios, pero para eso estamos nosotras, para vigilar. En mi provincia, en Vilcashuamán, ya no hay tanta discriminación. Algunas mujeres desconocen sus funciones como regidoras pero ya también están aprendiendo. Enantes estamos pidiendo a los gritos más presupuesto para el fortalecimiento de capacidades de las mujeres, y no quieren, ellos nomás quieren seguir siendo los dueños. Otro, por ejemplo, en este momento, tenemos dos directores de la UGEL que son diferentes colores políticos. No se ponen de acuerdo. Hasta se ha generado una pelea. La Directora Regional quiere poner a uno, el Presidente de la Región a otro. Por eso yo he movilizadado a toda mi gente porque no pueden estar los niños sin clases. Casi dos semanas no atiende la escuela. Los partidos tradicionales no quieren que la población se capacite.

# ANEXO F

## PANORAMA GENERAL DE LAS METODOLOGÍAS DE EVALUACIÓN RÁPIDA (RAMs)

Rae Lesser Blumberg, Ph.D.  
Universidad de Virginia y Universidad de California, San Diego

---

La ayuda para el desarrollo apunta hacia el mejoramiento de la vida. Cómo medir el impacto de esa ayuda cuando los presupuestos son ajustados y han sido un problema mayor para muchas agencias de desarrollo. Pero una solución popular ha venido surgiendo desde fines de la década de los años 70: el método de evaluación rápida. Antes de discutir su posible uso en el trabajo con temas de Género y Desarrollo, presentaré un resumen de este tipo de investigación.

### Historia y Ventajas de las Metodologías de Evaluación Rápida

A la primera metodología de evaluación rápida se le dio el nombre de Evaluación Rural Rápida (RRA por sus siglas en Inglés) en una conferencia en la Universidad de Sussex en 1978, y se propuso el concepto de "triangulación" para establecer la validez. La triangulación implica trabajar con una lista corta de variables y temas, rigurosamente enfocados, además de recopilar datos para cada uno de ellos a partir de (por lo menos) dos fuentes, usando preferentemente (por lo menos) dos técnicas distintas de investigación (a decir, grupos focales y entrevistas a informantes claves). Hoy, existe una familia creciente de metodologías de evaluación rápida, incluyendo la Evaluación Rural Rápida (RRA), la Evaluación Participativa Rural (PRA por sus siglas en inglés) y los Procedimientos de Evaluación Rápidos (RAP). Todos confían en el principio de triangulación para la validez. Precisamente es este esfuerzo sistemático en la validación cruzada la que coloca las metodologías de evaluación rápida por encima de libros contables y de la investigación "padre y autor" (ver también Beebe 2001).

Incluso con la triangulación, las evaluaciones rápidas producen datos no tan rigurosos como los que resultan de una investigación de encuestas con muestra aleatoria. Pero debido a su habilidad de manejar datos contextuales, las evaluaciones rápidas pueden tener niveles de validez comparables - y algunas veces mejores. Además, son por demás superiores respecto al costo y tiempo. Es probable que los dos sean rigurosos en proyectos de desarrollo promedio. Esto es especialmente probable en casos en que los que el proyecto abarca grupos vulnerables, pobres y sin fuerza - como mujeres, minorías, ancianos, etc.. También pueden mencionarse otras cinco ventajas potenciales de las evaluaciones rápidas (RAPs) relevantes para proyectos de desarrollo:

- 
- (1) Las RAs son en extremo útiles para medir los resultados o el impacto en cualquier punto durante la ejecución de un proyecto, y pueden ser integrados en cualquier Sistema de Monitoreo y Evaluación (M&E).
  - (2) Más aún, para complementar los indicadores cuantitativos pueden usarse las discusiones de grupos focales de las RA con varios subgrupos de clientes/objetivo y grupos control; estos grupos focales también proporcionan el prospecto de una manera más participativa de crear y periódicamente medir indicadores de progreso e impacto.
  - (3) Además, las RAs son particularmente convenientes para la investigación exploratoria que involucra nuevos grupos objetivo y/o nuevos enfoques para trabajar con los grupos existentes.
  - (4) Además, las RAs son potencialmente más sensibles a los temas de género que las técnicas de investigación de desarrollo
  - (5) Finalmente, las RAs usualmente pueden conducirse cuando no es posible obtener una encuesta de muestra aleatoria.

Existen cuatro razones principales por las que las encuestas de muestras aleatorias o el método de elección no son factibles:

- (1) No sería posible obtener una muestra aleatoria. Una razón importante para no poder obtener muestras aleatorias en muchas áreas lejanas, grandes o de difícil acceso, es lo difícil y costoso de realizar el mapeo que puede definir el universo del cual obtener la muestra aleatoria
- (2) Los proyectos involucran un nuevo fenómeno sobre lo poco que se conoce.
- (3) La razón principal de que las encuestas sean inadecuadas en etapas tempranas y exploratorias de las iniciativas de desarrollo es que no conocemos lo suficiente para armar un grupo completo y válido de respuestas probables (alternativas “cerradas”) para las preguntas en la encuesta. De hecho, la multiplicidad de las preguntas abiertas que se necesitan en esta coyuntura es tremendamente costosa de codificar y analizar, y el proceso por lo general toma tanto tiempo que los resultados se obtienen demasiado tarde para ser usados en un proyecto de desarrollo promedio.
- (4) Los temas y/o grupo objetivo pueden no ajustarse al formato rígido de la encuesta.
- (5) Primero, las encuestas necesitan un “estímulo constante”, lo que significa que las preguntas deben ser hechas precisamente de la misma manera y en el orden exacto. Con algunos grupos y temas, hacer esto deteriora la relación o conduce a respuestas inadecuadas. Las encuestas también pueden ser contra indicadas cuando el tema es demasiado controversial, delicado o complejo, y/o el grupo objetivo puede estar comprometido en actividades que son muy íntimas o ilegales como para querer dar respuestas verdaderas al entrevistador. (También es imposible trazar el universo de aquellos que están comprometidos en actividades marginales o ilegales, impidiendo así una muestra aleatoria.)
- (6) Se piensa que existe poca variación en las respuestas de las personas a preguntas de interés. Las encuestas son muy costosas sólo para confirmar la uniformidad de las declaraciones del entrevistado clave (por ejemplo, que casi el 100% de granjas en el Distrito X produzcan maíz ganado). Recíprocamente, una encuesta de muestra aleatoria de gran escala se justifica más donde existe mucha variación en las respuestas de los individuos a las preguntas que están siendo exploradas – y la fase de investigación exploratoria ya finalizó).

---

## B. Secuencia Típica de una Evaluación Rápida

Como precaución, note que no todos los pasos que presentamos aquí deben ser realizados ni hechos siguiendo el orden; algunas veces dos o más pasos pueden ocurrir concurrentemente. Lo que es importante es que la información que se obtenga sea triangulada, o aplicárseles la validez cruzada. Esto quiere decir usar dos o más técnicas, que comparen la visión de personas “enteradas” y “ajenas”, y (donde los proyectos u otras intervenciones ya se estén conduciendo) contrastar las experiencia de los grupos de clientes y de control.

Los pasos típicos de una evaluación rápida para un proyecto, programa u otra iniciativa de desarrollo son:

### 1. Revisión de datos secundarios

Esto incluye dos tipos de **literatura/documentos**: **literatura externa** (por ejemplo, estudios de ciencias sociales, reportes de gobierno, estudios de donantes, “documentos publicados”, etc), y **literatura interna** (aquellos documentos, reportes, etc., relacionados al ciclo del proyecto de la organización, desde formulaciones iniciales hasta evaluaciones finales.)

También pueden incluirse los **nuevos análisis de datos existentes**. Nuevamente, pueden haber fuentes **externas** (tales como estadísticas nacionales, encuestas de viviendas, censos, y/o datos cuantitativos generados por agencias bilaterales o multilaterales, como las series LSMS del Banco Mundial), y /o fuentes **internas** (por ejemplo, nueva corrida de cuadros para ser desagregados por género, grupos étnicos, región, sector económico, etc.). La idea detrás de un nuevo análisis de datos existentes es usar las variables: (1) con que objetivo ha sido recolectados los datos, y (2) son importantes para usted, pero (3) no han sido (completamente) analizados en el pasado. Un ejemplo de dicho re-análisis es la nueva corrida de cuadros en las visitas de salud que serían desagregados por género y edad, ya que estas dimensiones son importantes para usted, aún cuando los investigadores originales no estuvieran interesados en ellos.

### 2. Recolección de datos básicos

Presentamos las principales técnicas:

- **Entrevistas con Informantes Claves (IC)**. Esta técnica hace uso de una “lista de temas” flexible, semi estructurada, en vez de un cuestionario rígido. Esta lista de temas puede y debe ser adaptada/modificada continuamente a medida que surjan nuevos temas y visiones. Dicha lista de es una de las principales formas en las que las evaluaciones rápidas son más flexibles que las encuestas. La ciencia por lo general se define como (1) acumulativa, y (2) auto correctiva; mientras que ninguna “ciencia” per se ni listas de temas en evaluaciones rápidas satisfacen estos dos criterios. Si, por ejemplo, surge nueva información durante la fase de entrevistas a informantes claves, la lista de temas puede y debe ser modificada. Puede ser refinada para ajustar diferencias culturales, de género, clase y otras, con nuevas preguntas agregadas así como con antiguas preguntas planteadas de la misma forma o modificadas según se requiera – y como los investigadores juzguen conveniente. (En contraste, una vez que un formulario de encuesta ha sido finalizado, es lanzado a campo. Si surge nueva información durante las entrevistas, no hay manera fácil o económica para modificar el cuestionario y re-entrevistar a todos.)
  - De manera característica, las entrevistas a IC se inician en lo alto, a nivel nacional, y luego bajan al nivel rural.

- 
- Las entrevistas a IC deben involucrar tanto a externos (por ejemplo, personal de Organizaciones No Gubernamentales –ONGs- que compiten con la(s) involucrada(s) en el proyecto o iniciativa; gente local conocedora como profesores, trabajadores de la posta de salud, etc.) e internos (varios niveles de personal de proyecto o de ONGs).
  - **Reuniones de grupos focales.** Pueden ser conducidas de manera participativa por un facilitador capacitado, de tal forma que los participantes interactúen y discutan temas entre ellos, a menudo llegando a nuevas visiones y recomendaciones creativas. Los grupos focales son casi invariablemente una parte de las evaluaciones rápidas (RAs) debido a su flexibilidad y algunas veces a los datos increíblemente ricos obtenidos en corto tiempo. Otra ventaja de esta técnica es que muchas personas con empatía y capacidad pueden ser fácilmente entrenados como facilitadores, aún cuando no tengan antecedente de capacitación formal en las ciencias sociales.
    - Los siguientes puntos describen el mejor uso de los grupos focales en la investigación asociada al desarrollo, opuesta a la investigación de mercado, investigaciones sobre preferencias políticas o investigación “mock jury”, los cuales utilizan los grupos focales de manera distinta. Estos puntos se derivan de la experiencia de trabajo del autor en 40 países alrededor del mundo, durante los cuales ha creado su propia versión de la evaluación rápida:
    - Es esencial que los grupos focales sean **homogéneos**. Nunca se debe mezclar gente con intereses contrarios en el mismo grupo focal (por ejemplo, gestión y trabajo; propietarios y agricultores arrendatarios, y – en la mayoría de situaciones – hombres y mujeres). Ninguno de estos lados serán abiertos y honestos. (En contraste, los estudios sobre preferencias de Mercado y política utilizan grupos focales heterogéneos.)
    - Los grupos focales también deben ser **pequeños**. Grupos de doce o más a menudo se usan en la investigación sobre preferencias de mercado o políticas. Pero, basándonos en la experiencia del autor en casi 40 países alrededor del mundo, el tamaño ideal para la investigación de desarrollo, especialmente con grupos vulnerables, parece ser **cinco**. En la práctica, hasta ocho pueden ser manejable, contando con un facilitador completamente capacitado para conducir la discusión y una segunda persona registrando las ocurrencias; por el contrario, el grupo ocasional de cuatro (o tres) puede ser necesario de registrarse “ausencias”
    - **¿Por qué cinco?** La investigación de la psicología social ha establecido que cuando el tamaño del grupo supera los cinco participantes, empieza a surgir una clara estructura de liderazgo: uno o dos dominan el grupo y uno o más tienden a retirarse, decir poco o nada. Basándome en mi experiencia alrededor del mundo, cinco es realmente el “número mágico” para reuniones interactivas que produzcan ideas y que pueden ser manejadas por un sólo facilitador (apoyado, si fuese posible, por un asistente que ayude a registrar las respuestas).
    - En los grupos focales se puede recolectar dos tipos de datos: (a) sobre los **temas**, y (b) datos sociales, específicamente, información **socioeconómica y socio-demográfica**. Los datos sociales (por ejemplo, existencia, tiempo y duración de una “época de hambruna”; alfabetismo/años de escolaridad) puede reunirse en momentos estratégicos cuando la discusión de los temas vira sobre una tangente, o es monopolizada por una o dos personas. El facilitador anuncia que es hora de “acomodarse en círculo”, y pregunta a todos en turno, por ejemplo, cuántos niños tienen y de qué edad son. Esto rompe el patrón de discusión no deseada y
-

- 
- el facilitador puede agilizar la reunión con un nuevo tema o pedir comentario a algún participante que no haya intervenido.
- Durante la fase de implementación del proyecto, los grupos focales deben ser conducidos no sólo con **participantes internos/clientes** sino con **participantes externos/de control**. Es necesario tener reuniones separadas de grupos control a fin de descubrir qué otros factores (variables exógenas o externalidades) podrían estar afectando a las personas en el área, independientemente del programa/proyecto.
  - **Técnicas complementarias.** Incluyen:
    - **Entrevistas individuales de seguimiento** a unas cuántas personas que hayan participado en los grupos focales para aclarar los puntos que se mantienen en duda.
    - **Observación.** Esta puede ser una herramienta poderosa para la validación cruzada, especialmente para proyectos de agricultura o de administración del recurso natural/conservación. Se puede caminar los campos de un agricultor y ver lo que él/ella está haciendo en realidad vs. lo que la persona manifiesta estar haciendo cuando se le entrevista o estando en un grupo focal.
    - **Análisis de contenido** de los diarios u otro medio de comunicación (TV, radio, revistas) o incluso de los documentos de proyectos o donantes puede ser muy revelador. Esta técnica se ajusta especialmente para revelar tendencias a menudo sutiles – por ejemplo, no mencionar grupos vulnerables como mujeres, individuos sin posesión de tierra, ancianas viudas, discapacitados, etc. – o presentándolos de una manera estereotipada.
  - **Una mini encuesta de “último paso”.** Esta técnica es útil si, después de todo lo mencionado anteriormente:
    - Aún no podemos predecir lo que las personas en el siguiente grupo focal van a decir sobre un tema particular tomado de la muy pulida lista actual, o
    - Si necesitamos datos cuantitativos, ya sea para convencer a los escépticos o porque las consecuencias de tener estimaciones flojas sobre un tema/variables particulares pueden ser perjudiciales para los clientes/grupo objetivo en general o para los subgrupos vulnerables.

Pero esta encuesta de “último paso” no necesita incluir todos los puntos para los que han surgido patrones claros. Por ejemplo, si ya conocemos los principales tipos de cosechas y ganadería en el área, y la división de género y edad de trabajo comparada con esas cosechas y ganadería, así como cualquier variación en dicha división por grupo étnico o nivel de riqueza, no tenemos que incluir estos puntos en el instrumento de encuesta. Este tema se discute más a fondo posteriormente.

Para ser reiterativo, el cuestionario para la mini encuesta necesita contener sólo preguntas que hayan quedado en duda. Respecto a este punto, probablemente de antemano conocemos lo suficiente sobre los temas que se están tratando como para poder formular preguntas dentro de la encuesta “cerrada final”. (Esto significa que podemos elaborar un conjunto coherente de alternativas “cerradas” que anticipen de alguna manera las respuestas que las personas probablemente darían, de manera que sólo pocas preguntas tengan que ser respondidas como “otro”. Por ejemplo, en un estudio de salud infantil, el pre trabajo exploratorio en un área determinada reveló la mayor parte de los problemas prevalentes; estos podían ser listados como alternativas cerradas a una

---

pregunta hecha a las madres sobre los problemas de salud que habían sufrido sus hijos durante el último año.)

Además, puede ser factible basar esa mini encuesta de “último paso” en una muestra aleatoria aún donde, por algunas de las razones mencionadas anteriormente, habría sido imposible hacerla durante una encuesta de “primer paso” (línea de base). Por ejemplo, podría ser que los temas inciertos hayan sido confinados a una esquina del área geográfica original. Si fuese así, el costo de construir la “muestra universo” y luego definir una muestra aleatoria a partir de ella podría bastante más bajo.

Como nota final sobre el tema de vincular las evaluaciones rápidas con encuestas, debe notarse que es posible combinar RAs con encuestas de muestras aleatorias a gran escala dentro de un proceso interactivo. Esto resulta particularmente útil en dos tipos de situaciones: (1) para temas emergentes donde la meta final es diseñar una encuesta eficiente y válida pero que requiere de una investigación cualitativa preliminar para establecer la base, y (2) para dar una señal de “alerta temprana” sobre los cambios en situaciones dinámicas que no pueden ser recogidos aún por frecuentes movimientos en un cuestionario estandarizado de encuesta.

### 3. Retroalimentación.

A fin de ayudar a varios grupos de interesados a tener un sentido de propiedad dentro de un proyecto, es necesario motivar su participación en el proceso de toma de decisiones relacionado a dicho proyecto. Un paso clave es consultar periódicamente con los interesados principales sobre el progreso y/o problemas de las iniciativas en marcha. Este paso se encuentra enormemente facilitado cuando se ha introducido un sistema de Monitoreo y Evaluación (M&E) de dos veces por año utilizando grupos focales. La secuencia general para compartir la retroalimentación – y difundir los resultados más recientes del M&E/grupos focales – es revertir el proceso original y “regresar al principio de la pirámide”.

En suma:

- Se debe empezar con algunos pobladores rurales que han participado en grupos focales y/o han sido informantes claves en entrevistas.
- Luego, se puede tener una reunión a nivel comunitario, aún cuando sea improbable que aquellos individuos con menos poder participen libremente (este es uno de los principales defectos del modelo de Evaluación Participativa Rural original: utiliza reuniones de grandes grupos, que característicamente están dominados por las élites locales; los pobres y sin poder difícilmente dirán toda la verdad en presencia de aquellos que tienen poder sobre su sustento.) Pero resulta útil para la comunidad en general escuchar los resultados de grupos focales pequeños cuyos participantes han sido tomados de subgrupos integrados por individuos pobres y sin poder.
- También deben haber reuniones de retroalimentación con el personal de proyecto (trabajadores de primera línea así como administradores de proyecto.)
- Finalmente, donde se considere apropiado, también se puede convocar reuniones de retroalimentación a nivel nacional (por ejemplo, con la alta administración del proyecto u ONG, donantes, funcionarios de gobierno, etc.)

En resumen, las evaluaciones rápidas bien conducidas pueden proporcionar datos con mejores niveles o nivel aceptable de validez, a la vez de hacerlo de manera más rápida y menos costosa que cualquier otro método comparable. Como beneficio final, las RAs son particularmente

---

adecuadas típicamente para sectores de desarrollo con financiamiento insuficiente, tales como género, edad, etc. Adicionalmente, capacitar a miembros de grupos objetivos para su función como facilitadores o co-facilitadores del proceso de monitoreo y evaluación en base a RA puede empoderar tanto a ellos como individuos como a su grupo.